Das öffentliche Armenrecht

in Preufsen und dem Reich.

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR

ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE

GENEHMIGT

VON DER PHILOSOPHISCHEN FAKULTÄT

DER

FRIEDRICH-WILHELMS-UNIVERSITÄT

ZU BERLIN.

ACAD.
LUGD. BAT.
BIBL.

Von

Georg Wolfgang Breithaupt

aus Lindow in der Mark.

Tag der Promotion: 26. Mai 1915.

Referenten:

Professor Dr. Wagner.
Professor Dr. Sering.

Mit Genehmigung der hohen Fakultät kommt hier nur ein Teil der ganzen Arbeit zum Abdruck, und zwar die letzten drei Kapitel.

Die ganze Arbeit erscheint als 51. Ergänzungsheft zu der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft im Lauppschen Verlage unter dem Titel „Öffentliches Armenrecht und persönliche Freiheit“ im Gesamtumfange von 150 Seiten.

Meinem hochverehrten, mehrjährigen, persönlichen Lehrer

Adolph Wagner

Wirkl. Geheimen Rat, Ordentl. Professor der Staatswissenschaften
zum 80. Geburtstage

in ehrfurchtsvoller Dankbarkeit

zugeeignet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546508_0084

Inhaltsverzeichnis der ganzen Arbeit.

Seite

Erster allgemeiner Teil.

Begründung der Gemeindearmenpflege, des dabei anzuwendenden Zwanges und die dadurch beeinflußte Gemeindeverfassung nach gemeinem Recht.

Erstes Kapitel. Die Stellung der Gemeinschafts- und Gesellschaftskreise zur Armenpflege. Kursorischer Ueberblick zum Zweck der Ausscheidung der Materie und Feststellung des Problems 1—18

1. Einleitung.
   a) Massen- und Einzelarmut.
   b) Gemeinschaft und Gesellschaft.
   c) Verhältnis derselben zur Verarmung.
   d) Die drei Wirtschaftssysteme.
2. Ausführung.
   a) Betrachtung vom Standpunkt der sittlichen Verpflichtung aus
      1 a) Private Verpflichtung der Gemeinschaften.
         aa) Familie.
         bb) Herrschaft.
         cc) Genossenschaft: Markgenossenschaften, Zunft.
         dd) Stiftungen
      2 a) Oeffentliche Verpflichtung der Gesellschaftskreise.
         aa) Gemeinde, halb Gemeinschaft, halb Gesellschaft.
         bb) Kirche: Lehre und Verwaltung.
         cc) Staat: Beruf und Gründe; Polizei und Pflege; Verwaltung.
   b) Betrachtung vom Standpunkte der Zweckmäßigkeit aus. Vorbeugung und Heilung; Polizei und Pflege.
      1 a) Die privaten Gemeinschaftskreise: Familie, Herrschaft.
      2 b) Oeffentliche Gesellschaftskreise.
         aa) Staat: Staat und Kirche; Gründe und Grenzen.
         bb) Gemeinden: Aufsicht und Ausübung; Amts- und Selbstverwaltung.
   c) Zusammenfassung, strenge Scheidung der Aufgaben nicht mög-

Seite

lich; Zusammenarbeiten aller Kreise; Stellung der Kirche, Kostenfrage; Ausgleich zwischen den Interessen der Gemeinden.

Zweites Kapitel. Einzelpersönlichkeit und Gesamtpersönlichkeit. 18—27

a) Ausscheiden der privatrechtlich Versorgten aus der Betrachtung der öffentlichen Armenpflege: Besitzlosigkeit und Nichtansässigkeit; fluktuierende Bevölkerung und Wanderung; Verhalten der Gemeinden dagegen.

b) Allgemeine Entwicklungsgeschichte der Persönlichkeitsrechte im Mittelalter: Vordringen der Amts- gegenüber der Selbstverwaltung zugunsten der persönlichen Freiheit; Aufhebung der privaten durch die öffentlichen Beschränkungen.

1 a) Deduktion der Rechte und Pflichten der Persönlichkeit aus ihrem Wesen und Wollen, Dasein und Handeln.

aa) Verschiedenheit der Individuen nach Wollen, Können und Einsicht.

bb) Folgen und Beziehungen zu Familienstand, örtlicher Bewegung, Meinungsäußerung.

2 a) Diesen Auswirkungen der Persönlichkeit entsprechende Beschränkungen durch die sozialen Kreise.

aa) Stellung der Kreise zur Eheschließung des Einzelnen

a 1. Familie, Genossenschaft, Herrschaft.

b 1. Staat: Gesundheit; Rasse; Zahl.

c 1. Kirchliche Eheverbote.

d 1. Gemeinde: Armen- und Nahrungsrücksichten.

bb) Stellung der Kreise zum Zugrecht: Vorübergehende und dauernde örtliche Bewegung; Aus- und Einwanderung; intra- und interterritoriale Wanderungen; Interesse der öffentlichen Ordnung und der Gemeinden.

Drittes Kapitel. Gemeindeangehörigkeit nach deutschem und gemeinem Recht: Wohnsitz; Ansässigkeit; Niederlassung; Aufenthalt. 27—37

a) Geschichte der genannten Rechte in Deutschland.

1 a) Altgermanische Zeit und Mittelalter bis zur Entwicklung der Städte; Rechtsbücher: Ansässigkeit.

2 a) Einfluß der Städteentwicklung: Aufnahme und Geburt.

3 a) Gleichzeitige Entwicklung auf dem Lande: Abhängigkeit; Unterzugsrecht.

4 a) Einfluß des römischen Rechts: Domizil und Inkolat.

5 a) Einfluß der Armenverpflichtung der Gemeinden: Erschwerung des Erwerbs der Gemeindezugehörigkeit.

6 a) Ständische Periode: Steigende Macht des Landesherrn.

b) Deduktion der Beziehungen des Einzelnen zur Gesellschaft auf räumlicher Grundlage: Wohnsitz.

1 a) öffentlich- und privatrechtlicher Wohnsitz.

2 a) der »regelmäßige Mittelpunkt des Daseins«.

Seite

3 a) Heimat und Ansässigkeit: Stand dieser Rechte im 19. Jh. in Deutschland.
4 a) Die Absicht »dauernd zu wohnen«; Ausschließungen.
5 a) Exkurs. Steins System der administrativen Bevölkerungsordnung: gerichtliche, polizeiliche und armenrechtliche Zuständigkeit und Kompetenz (36—37).

Zweiter, geschichtlicher Teil.

Entstehung der kommunalen Armenpflege; Entstehung des Heimatrechts in Bayern und des Unterstützungswohnsitzes in Preußen; seine Durchführung in Deutschland; Aufhebung der territorialen Schranken.

Viertes Kapitel. Das Armenwesen im Mittelalter.

a) Armenpflege der Kirche; Almosenlehre und Bettelwesen. 38—46
b) Bekämpfung des Bettels durch pflegerische Maßnahmen. Franken; England; Frankreich; Norwegen.
c) Armenpflege der öffentlichen Körper in Deutschland.
1 a) Die Städte.
2 a) Eingreifen des Reichs: Verpflichtung der Gemeinden.
3 a) Armenwesen der Reformation: Verbindung der kommunalen und kirchlichen Armenpflege.

Fünftes Kapitel. Geschichte der bayrischen Armen- und Heimatgesetzgebung. 47—71

a) Allgemeine kulturelle, rechtliche und wirtschaftliche Zustände Süddeutschlands bis zum Ende des 15. Jhd.s.
b) Die Armen- und Bettelpolizeigesetzgebung bis in die Mitte des 18. Jhd.s. Polizeiordnung 1553, Landrecht 1616, Mandat 1726. Ausbildung des gemeinrechtlichen Heimatrechts in dieser Zeit
c) Die Maximilianeische Gesetzgebung 1751/53. Domicilium voluntarium und necessarium. Strenge der Kriminalordnung. Weitere Beschränkungen der Freizügigkeit durch die Bettelordnungen 1770/80. Extremste Ausgestaltung des Heimatsrechts. Ehebeschränkungen: domicilium justum und voluntarium.
d) Der fränkische Kreisschluß 1791. Erste interterritoriale Regelung. Verkürzung und einheitliche Regelung der Ersitzungsfrist. Würzburgische Verordn. 1791.
e) Reformen am Beginn des 19. Jhds. Aufhebung der Leibeigenschaft. Freiheitlichere Tendenz bis 1825. Erleichterung der Eheschließung. Zentralisierung der Armenpflege.
f) Gesetzgebung des Jahres 1825. Inhalt und Bedeutung der Heimat. Ansässigkeit. Aufhebung der Zunftgerechtigkeit. Rückschlag und Reaktion 1834. Einfluß auf das wirtschaftliche und soziale Leben. Ueberwiegendes Gemeindeinteresse
g) Gesetzgebung des Jahres 1868. Heimat und Bürgerrecht. Zentrale Stellung der Heimat im Gemeinderecht. Erleichterung

Seite

des Erwerbs. Grundsätzliche Freizügigkeit. Natürliches Recht auf Eheschließung. Ehezeugnis und Aufgebot.

h) Einfluß der deutschen Reichsgesetzgebung auf Bayern. Freizügigkeit. Norddeutsche gelten als Inländer. Aufrechterhalten der Heimat- und Ehegesetzgebung.

i) Weitere Entwicklung Bayerns in freiheitlichem Sinne. Uebernahme des Unterstützungswohnsitzes.

Sechstes Kapitel. Armen- und Heimatgesetzgebung in Preußen. 71—100

a) Allgemeine kulturelle, wirtschaftliche und rechtliche Zustände der ostdeutschen Gebiete. Besiedelung. Fehdewesen. Dreißigjähriger Krieg.
Art und Recht der Einwanderung. Regale majus des Landesherrn. Kolonienrecht und Niederlassungsrecht. Landeskulturpolitik der Hohenzollern. Private und öffentliche Beschränkungen.

b) Bettel- und Armenordnungen bis 1748. Landfriedensdurchführung. Armenordnungen 1696 ff. Heimatbemessung 1708 ff. Edikt von 1748. Verantwortlichkeit des Staates. Anstaltseinrichtungen.
Exkurs über Anstalts- und Landarmenwesen (80—82).
1. Anstaltswesen in England, Frankreich, Bayern, Preußen. Landarmenreglement von 1791. Arbeitsteilung.
2. Armenverbände. Notwendigkeit größerer Verbände. Kirchspiele und Unionen in England. Allmähliche Entwicklung in Deutschland.

[1]) c) Das allgemeine Landrecht. Verpflichtung des Staats. Ueberweisung an die Gemeinden. Landarmenwesen. Gemeinderecht des ALRs. Bürgerrecht und Gemeindemitgliedschaft. Schutzverwandte. Ersitzung und Beitrag zu den Kommunallasten. Geltung des Domizils RRs. Oeffentliche und private Beschränkungen der Freizügigkeit und Verehelichung. Grundsätzlich öffentlich-rechtliche Freiheit.

d) Stein-Hardenbergische Reform. Gesetzgebung des Jahres 1842 in Konsequenz davon. Einheitliches Armenrecht. Prinzip des Unterstützungswohnsitzes.
Orts- und Landarmenverbände. Freizügigkeit. Aufnahmegesetz. Erwerb des Gesindes. Wohnung und Aufenthalt. Gleicher Erwerb wie Verlust. Besorgnis vor künftiger Verarmung kein Grund zur Abweisung.
Exkurs. Entstehung und Begründung des Unterstützungswohnsitzes. Entwurf 1825/32 bei den Provinziallandtagen (91—92).

e) Besserer Schutz der Gemeinde gegen Ueberbürdung durch das Gesetz von 1855. Karenzfrist der Ersitzung.

1) Hier, Kap. 6 c, S. 83 der ganzen Arbeit, beginnt der den übrigen Teil derselben umfassende Abdruck der Dissertation.

Seite

Exkurs. Geschichte dieses Gesetzes. Freizügigkeit und Heimatscheine (95—96).

f) Weitere Gesetzgebung Preußens. Beseitigung der Bürgeraufnahme durch die Städteordnung. Eintrittsgelder. Polizeiaufsicht, Aufnahme des französischen Prinzips.

Exkurs. Sonderstellung Berlins in bezug auf die Aufnahme und Niederlassung. Polizeiliche Rücksichten.

Siebentes Kapitel. Gesetzgebung des Deutschen Reichs 101—127

a) Die Regelung der interterritorialen Armen- und Heimatsgesetzgebung bis zur Gründung des Deutschen Reichs.

1 a) Einleitung: Interterritoriale und interkommunale Schranken.

2 a) Bis zum 19. Jahrhundert: Auswanderungs- und Reiserecht. Nachsteuer und Paßzwang.

3 a) Die Wiener Bundesakte. Aufhebung der Nachsteuer; Erleichterung der Freizügigkeit und des Gewerbebetriebs. Schwierigkeiten aus der Verschiedenheit der territorialen Gesetzgebungen.

4 a) Die Gothaer und Eisenacher Konvention. Einheitliche Regelung der Ausweisung und der Krankenpflege von »Ausländern«. Vorbereitung eines Heimatrechts.

5 a) Der Entwurf eines Heimatgesetzes im Frankfurter Parlament. Sorgfältige Behandlung der Materie. Forderung größerer Freiheit und Einheitlichkeit, einer gemeindeutschen Gemeindeangehörigkeit.

Exkurs. Text des Heimatgesetzentwurfes (106—107).

b) Die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes und des Reiches

1 a) Die Verfassung: Schaffung eines Bundesindigenats und Feststellung der Kompetenz des Bundes.

2 a) Das Freizügigkeitsgesetz: Anschluß an das preußische Vorbild; Person, Grundeigentum, Gewerbe; Glaubensbekenntnis; polizeiliche und armenrechtliche Beschränkungen der Freizügigkeit.

Exkurs. Die Verhandlungen über die Gewerbefreiheit und Gewerbeordnung (31).

3 a) Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz.

aa) Die Vorbereitungen: Schwierigkeiten und entgegenstehende Anschauungen. Eheschließung.

a 1. Der Bundespräsidialentwurf: Heimatrecht.

b 1. Die Kommission und endgültige Fassung: Unterstützungswohnsitz und Aufhebung aller partikularistischen Heimatrechte.

bb) Das Gesetz selbst. Gleichberechtigung der deutschen Armenverbände. Kompetenz der Landesgesetzgebung. Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes; gleiche Frist für beide. Vorwiegen des Aufenthalts als Erwerbsgrund. Selbständigkeit. Spätere Verände-

Seite

rungen. Herabsetzung der Ersitzungfrist und des Mindestalters 1894 und 1908. Geltungsbereich.

Dritter abschließender Teil.

Schlußbetrachtung. Historische und begriffliche Gegenüberstellung der beiden Systeme.

Achtes Kapitel. Einziges Kapitel des dritten Teils 127—150

a) Historische Vergleichung an der Hand der amtlichen Denkschriften.

a 1. Die Heimat: Inhalt; Erwerb; Zuweisung; Wohnsitz; Aufenthalt und sonstige Bedingungen; Seydels Definition.

b 1. Der Unterstützungswohnsitz. Freizügigkeit; Aufenthalt; Verlust; Landarmenverbände. Die Denkschrift.

aa) Vorbedingungen in Deutschland u. Preußen: Einführung durch Preußen; Ersitzungsfrist nicht maßgebliches Kriterium, ob Heimat oder Unterstützungswohnsitz.

bb) Die Gemeinde- und Armengesetzgebung des nachrevolutionären Frankreichs. Zentrale Verwaltung; Einfluß in Deutschland; Das Gesetz vom 24. Vendémière II. Unterstützungswohnsitz. Geltung in Deutschland.

cc) Trennung des politischen, bürgerlichen und Unterstützungswohnsitzes. Regelung der Zuständigkeit nicht nach örtlichen, sondern nach sachlichen Kriterien. Loslösung der armenrechtlichen von der sonstigen Gemeindeangehörigkeit.

Exkurs. Das Heimatwesen in Hannover: Heimatscheine; Oesterreich: Heimat privates Recht; Württemberg: Zusammenhang mit Staatsangehörigkeit; Baden (133—135).

b) Begriffliche Gegenüberstellung der beiden Systeme.
Kriterium ist die Stellung der Persönlichkeit (Zuständigkeit).

a 1. Zur Gemeinde: Grad der Intensität der Gemeindeangehörigkeit.

b 1. Zum Staate: Jeder Staatsbürger muß eine Heimat haben.

c 1. Zur Familie: Geburt oder Ersitzung.

d 1. Verlust der Heimat und des Unterstützungswohnsitzes.

Literatur-Verzeichnis.

1. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1911.
2. G. Meyer, Deutsches Staatsrecht. 1885.
3. Röseler, Das soziale Verwaltungsrecht. 1872.
4. Rönne-Schoen, Preußisches Staatsrecht. Recht der Kommunalverbände. 1897.
5. Seydel, Staatsrecht des bayrischen Staates. 1896.
6. Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht. 1873.
7. Aller des Römischen Reiches Ordnunge, gehaltener Reichstäge und Abschiedt usw. Maintz 1566.
8. Neue und vollständige Sammlung der Reichstagsabschiede usw. Frankfurt a. M. 1747.
9. Landrecht, Polizei, Gerichts, Malefiz, und anderer Ordnungen der Fürstentumben Ober- und Niederbayern. München 1616.
10. v. Freyberg, Pragmatische Geschichte der bayrischen Gesetzgebung. 1836 bis 1838.
11. Döllinger, Sammlung der bayrischen Verordnungen. München.
12. Weber, Neue Gesetz- und Verordnungssammlungen für Bayern.
13. Mylius, Corpus Constitutionum Marchicarum (bis 1810).
14. Zeller, Systematisches Lehrbuch der Polizeiwissenschaft. Bd. 14. Armenpolizei. 1834.
15. Pommersches Urkundenbuch.
16. Landrecht für Neu-Vorpommern und Rügen.
17. Preußische Gesetzsammlung.
18. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Kgr. Bayern.
19. Sammlung der Verordnungen und Gesetze für das Kgr. Sachsen.
20. Regierungsblatt für das Kgr. Württemberg.
21. Lorenz von Stein, Verwaltungslehre. 1868.
22. Derselbe, Handbuch der Verwaltungslehre. 1888.
23. v. Mohl, Polizeiwissenschaft. 1866.
24. Wagner, Grundlegung der theoretischen Nationalökonomie. 1892/93.
25. Schmoller, Grundriß der Volkswirtschaftslehre.
26. Lamprecht, Deutsche Geschichte. 1880 ff.
27. D. Schäfer, Deutsche Geschichte. 1910.
28. Buchner, Geschichte Bayerns. 1820—1855.
29. Riezler, Geschichte Bayerns. 1878—1899.
30. Lamprecht, Deutsches Wirtschaftsleben im Mittelalter. 1886.

31. v. Inama-Sternegg, Deutsche Wirtschaftsgeschichte. 1909.
32. Gothein, Wirtschaftsgeschichte des Schwarzwaldes. 1892.
33. Sugenheim, Geschichte der Aufhebung der Leibeigenschaft in Europa. 1861.
34. Knapp, Bauernbefreiung im östlichen Deutschland. 1887.
35. Derselbe in Zeitschrift für deutsche Rechtsgeschichte Bd. 21. Grundherrschaft im südwestlichen Deutschland.
36. v. Reitzenstein, Armengesetzgebung Frankreichs. 1881.
37. Aschrott, Englisches Armenwesen. 1886.
38. Ratzinger, Geschichte der kirchlichen Armenpflege. 1884.
39. Uhlhorn, Armenpflege. Artikel in Herzogs Realenzykl. der protestantischen Theologie und Kirche. Bd. 2. S. 92.
40. v. Möller, Landgemeinden und Gutsherrschaften. 1865.
41. Derselbe, Preußisches Stadtrecht. 1864.
42. Keil, Landgemeindeordnung für die 7 östlichen Provinzen. 1896.
43. Wiedemann, Die kommunale Verfassung und Verwaltung Ostpreußens. 1881.
44. Schmidt, Verfassung der rheinischen Landgemeinden. 1907.
45. Schmidt, LGO. für die Provinz Westfalen. 1910.
46. Schleiff, LGO. für Schleswig-Holstein. 1906.
47. Antoni, LGO. für die Provinz Hessen-Nassau. 1905.
48. Brüning, Preußische Verwaltungsgesetze für Hannover. 1906.
49. Bistram, Rechtliche Natur der Stadt- und Landgemeinde. 1866.
50. v. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869.
51. Derselbe, Die heutige englische Kommunalverfassung und Kommunalverwaltung oder das System des Selfgovernement. 1863.
52. Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht. 1869 ff.
53. Roscher, System der Volkswirtschaft, Bd. 5. Armenwesen. 1906.
54. Schönberg, Handbuch. Bd. 3, 2. Armenwesen von Löning.
55. Johann Schneider, Ueber Armenversorgung. 1830.
56. Emminghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten. 1870.
57. Oppenheim, Armenpflege und Heimatrecht. 1870.
58. Luthard, Armenpflege und Unterstützungswohnsitz. 1880.
59. Lammers, Staatsarmenpflege. 1881.
60. Derselbe, Ziele und Bahnen der deutschen Armenpflege. 1882.
61. Rocholl, System des deutschen Armenpflegerechts. 1873.
62. Derselbe, Ueber die Reform des Armenwesens. 1880.
63. K. Braun, Gewerbefreiheit und Freizügigkeit. 1860.
64. Arnold, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz. 1872
65. Bitzer, Recht auf Armenunterstützung und Freizügigkeit. 1863.
66. v. Sicherer, Personenstand und Eheschließung im Deutschen Reich. 1870.
67. Schüz, Ueber das Verehelichungs- und Uebersiedlungsrecht mit besonderer Rücksicht auf Württemberg. Zeitschr. für die ges. Staatswissenschaft. 1848.
68. Derselbe, Ueber die sittlichen Ursachen der Armut und ihre Heilmittel. Ebenda 1851.
69. Seydel, Reichsarmenrecht. Annalen des Deutschen Reichs. 1877.
70. Derselbe, Die bayrische Gesetzgebung über Gewerbswesen, Heimat, Verehelichung und Armenwesen. Ebenda 1871.

[illegible]

74. Blätter für die administrative Praxis. Bd. 23, 27.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten. 1912. Beilagen Nr. 100, 188, 215.

Verhandlungen der Landtagsabgeordneten Dr. Arnold und Genossen, betreffend die Einführung der Verhältniswahl bei den Landtagswahlen. 1912.

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten. 1912. Beilagen Nr. 100, 188, 215

Die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts gehen in ihren Grundzügen auf das Friderizianische Edikt von 1748 zurück, welches im übrigen daneben ebenso wie die einzelnen provinziellen Landarmenreglements in Geltung bleibt. Das Edikt von 1748 wird in vollem Umfange erst durch die Gesetzgebung von 1842 abgelöst [1]).

Der 19. Titel des 2. Teils ALR. handelt von Armenanstalten und anderen milden Stiftungen. Doch sind den sehr ins einzelne gehenden Anstaltsbestimmungen sehr eingehende Vorschriften allgemeiner Natur vorangestellt. § 1. »Dem Staate kommt es zu, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen, und denselben auch nicht von anderen Privatpersonen, welche nach besonderen Gesetzen dazu verpflichtet sind, erhalten können.« § 4: »Fremde Bettler sollen in das Land nicht gelassen oder darin geduldet werden, und wenn sie sich gleichwohl einschleichen, sofort über die Grenze geschafft werden«. § 5. »Auch einheimischen Armen soll das Betteln nicht gestattet, sondern dieselben an den Ort wohin sie gehören, und wo für sie nach den Vorschriften des gegenwärtigen Titels gesorgt werden muß, zurückgeschafft werden.« Die nächsten Paragraphen handeln von den vorbeugenden staatlichen Maßregeln. § 9 handelt von den privilegierten Korporationen überhaupt, nach § 10 müssen insbesondere »auch Stadt- und Dorfgemeinden für die Ernährung ihrer verarmten Mitglieder und Einwohner sorgen.« § 11. »In Ansehung ausdrücklich aufgenommener Mitglieder entsteht die Verbindlichkeit, sobald die Aufnahme wirklich geschehen ist.« § 12. »In Ansehung anderer Einwohner hingegen ist nur diejenige Stadt- oder Dorfgemeinde zur Ernährung eines Verarmten verpflichtet, bey

1) Vgl. unten Kap. 6.

welcher derselbe zu den gemeinen Lasten zuletzt beigetragen hat.« § 15. »Aller Armen und Unvermögenden, denen ihr Unterhalt auf andere Weise nicht verschafft werden kann, muß die Polizeiobrigkeit eines jeden Ortes ohne Unterschied des Standes und sonstigen Gerichtsstandes derselben sich annehmen.« § 16. »Arme, deren Versorgung nach obigen Grundsätzen einzelnen Privatpersonen, Corporationen, oder Communen nicht obliegt, oder von denselben nicht bestritten werden kann, sollen durch Vermittelung des Staates in öffentlichen Landarmenhäusern untergebracht werden.« Des weiteren wird Bettel und Almosen überhaupt verboten[1]). Ferner wird über die Art der Aufbringung der Mittel zur Armenpflege und die Unterhaltung, Hausordnung der Armenanstalten und Befugnisse der Obrigkeiten gehandelt. Eine Armensteuer soll nicht stattfinden. Die Armenanstalten haben das Recht der Erbfolge gegen ihre Insassen und des Ersatzes ihrer Aufwendungen, sowie der Entgegennahme von Schenkungen[2]). An die Stelle der Generaldirektionen der Landarmenhäuser treten später die Regierungen, welche überhaupt das Armenwesen verwalten. Die oberste Gewalt hierüber hat das Ministerium des Innern. Die Sorge des Staates besteht in Preußen nicht in der Pflege selbst, sondern in der Einrichtung vorbeugender Anstalten und Beseitigung von Anstalten, welche die Armut befördern[3]). »Die Sorge des Staates besteht ferner darin, daß er die Verpflichteten zur Leistung der Armenpflege anhält, nicht aber, daß er die Fonds dazu hergebe.« Die Armenpflege ist also durchaus Sache der Selbstverwaltung, wenn auch die staatliche Aufsicht besonders aus Gründen der Sicherheit sehr scharf ist. Fremde Bettler und Betteljuden sind unter allen Umständen zu beseitigen oder fest unterzubringen. Sehr eingehend wird das Transportwesen geregelt in Fortbildung älterer provinzieller Bestimmungen[4]).

Was nun den Kreis der zu unterstützenden Armen einer Gemeinde betrifft, so unterscheidet das Landrecht Mitglieder und Einwohner. Ueber die Mitglieder wird das nähere im 7. und 8.

1) Mutwillige Bettler müssen zur Arbeit angehalten, sonst bestraft werden. ALR. 2, 20, § 4. Zur Durchführung dieser Ordnungen werden Bettelvögte angestellt. Edikt 1748, § 13. *Zeller*, Armenpolizei S. 7 und 15.

2) Verordn. 27. Okt. 1810 und 16. Juni 1830. *Zeller*, S. 1 und 2.

3) Min.-Reskr. 8. Jan. 1830. *Zeller*, S. 90.

4) Generaltransportinstruktion 16. Sept. 1816. *Zeller*, S. 24. ALR. 2, 7, §§ 18, 20, 113.

Titel ALR. Teil 2 bestimmt. »Die Besitzer der in einem Dorfe oder in dessen Feldmark gelegenen bäuerlichen Grundstücke machen zusammen die Dorfgemeine aus.« »Nur die angesessenen Wirthe nehmen, als Mitglieder der Gemeinen, an den Berathschlagungen derselben Teil.« In den Gutsherrschaften findet nur das Verhältnis der Untertänigkeit statt, welches durch die Ansässigkeit begründet wird. Doch können auch Personen des »gemeinen Bürger- und Bauernstandes ohne Uebernahme eines unterthänigen Grundstückes in einem Dorfe sich niederlassen. Derartige Einlieger werden Schutzunterthanen genannt.« In den Städten werden die Mitglieder Bürger und die sonstigen Einwohner Schutzverwandte genannt. Bürger, welche aus irgend einem Grunde von der Gerichtsbarkeit ihres Wohnortes befreit sind, heißen Eximierte. Doch ist dies nur in privatrechtlicher Hinsicht erheblich. Das Bürgerrecht ist in der Regel die Vorbedingung des Gewerbebetriebes und an folgende Voraussetzungen gebunden: privatrechtliche Freiheit (für Gutsuntertanen), Freiheit in militärischer Hinsicht, Majorennität, unbescholtener Wandel und Fähigkeit zum Gewerbebetriebe. Treffen diese Bedingungen zu, so darf das Bürgerrecht nicht verweigert werden; allerdings können durch Ortsstatut Beschränkungen darüber hinaus eingeführt werden. Jeder Bürger muß den Bürgereid leisten. Auch Bürgerkinder müssen das Bürgerrecht für ihre Person erwerben. Das Bürgerrecht wird durch Verlegung des Wohnsitzes verloren; wird wo anders kein neuer Wohnsitz begründet, so findet die gewöhnliche Verjährung statt [1]). »Schutzverwandte sind, auch für ihre Personen, der Jurisdiction der städtischen Obrigkeiten der Regel nach unterworfen.« »Solange sie das Bürgerrecht nicht erworben haben, dürfen sie weder bürgerliche Gewerbe treiben, noch andere Rechte wirklicher Bürger ausüben«. »Inwiefern sie zu den bürgerlichen Lasten mit beitragen, und Abgaben an die gemeine Stadt zu entrichten schuldig sind, hängt von der besonderen Verfassung eines jeden Ortes ab [2]).«

Nach dem Wortlaut des Gesetzes könnte zunächst die Meinung entstehen, als ob nur der tatsächliche Beitrag zu den Gemeindelasten diese zur Unterstützung verpflichtete, in allen anderen Fällen hingegen der Staat — oder vielmehr die Provinz —

1) Buch 2, 8, §§ 14 ff.

2) Ebenda §§ 72 ff. Ferner Min.-Reskr. 2. Juli 1801 stellt allgemein 3 jährigen Aufenthalt als Bedingung auf.

die Verpflegung in den Landarmenhäusern zu übernehmen habe. Die Praxis ist dieser Auslegung jedenfalls nicht gefolgt, sondern der älteren Observanz des Ediktes von 1748. Ein Ministerialreskript vom 28. November 1825 verpflichtet die Schutzverwandten auch zu Beiträgen zur Armenpflege und sichert ihnen dafür Anspruch auf Verpflegung zu. Ein anderes vom 26. Januar 1822 führt aus[1]): »Da ein Jeder, der in der Stadt ein Domizil genommen hat, verhältnismäßig zu den Lasten herangezogen werden kann; so ist es Schuld der Communen, wenn dies nicht geschehen ist. An manchen Orten wird gar keine Abgabe zu den Communallasten erhoben, sondern alle Lasten werden aus der Kämmerei bestritten. Wollte man es schlechterdings zum Grundsatze annehmen, daß nur Derjenige, welcher zu den Communallasten beigetragen hat, Ansprüche auf Armenverpflegung zu machen habe; so würde solche Commune zur Armenpflege gar nicht verpflichtet sein.« »Für einen Einwohner des Orts ist jede selbständige Person zu betrachten, welche daselbst ihren festen Wohnsitz (Domizil) im rechtlichen Sinne genommen hat.« »Für Ortsarme sind nur die wirklichen Einwohner eines jeden Orts und deren hilfsbedürftige Kinder zu achten.« Für den armenrechtlichen Wohnsitz ist also der zivilrechtliche maßgebend. Ein Min.-Reskr. vom Jahre 1799 geht noch durchweg auf den Geburtsort zurück, doch schon 1824 bestimmt ein Reskript vom 9. April[2]), daß »auf den Geburtsort bei einem Menschen, der sein in demselben früher gehabtes Domizil aufgegeben hat, nicht zurückgegangen werden« kann. Zunächst weicht der Geburtsort dem veränderten Wohnsitz der Eltern, denn der unselbständige Mensch kann keinen eignen Wohnsitz erwerben. Dies geht aus dem Min.-Reskr. vom 4. September 1829 indirekt hervor: »Wenn aber ein Vater keinen Domizil gehabt hat, so ermangeln auch seine ehelichen Kinder eines Domizils, und es ist daher kein Ort vorhanden, dem sie zugeschoben werden können.« Ganz allgemein bestimmt ALR. Einl. § 15. »So lange jemand noch keinen bestimmten Wohnsitz hat, werden seine persönlichen Rechte und Verbindlichkeiten nach dem Orte seiner Herkunft beurtheilt.« Obwohl hierunter zunächst nur die zivilrechtlichen Folgen gemeint sind, so leitet doch das oben erwähnte Patent von 1804 den armenrechtlichen Status von dem bürgerlichen ab. Es ist also das eigentliche RR. domicilium

1) Patent vom 8. Sept. 1804. N. Ediktensammlung. *Zeller*, S. 102.
2) Vgl. *Zeller*, S. 102 ff.

vorliegend, welches auch die Grundlage der bayrischen Heimat ist. Ein Domizil aber entsteht durch dreijährigen Aufenthalt. Das Reskript von 1799 sagt: »Wenn ein Mensch drei Jahre lang an einem Ort sich aufgehalten hat, so liegt dem Orte die Verbindlichkeit ob, ihn, wenn er verarmt, zu verpflegen.« Entsprechend das Patent 1804: »Die Verpflichtung zur Verpflegung der Armen liegt den Landarmenanstalten ob, wenn ein Armer noch nie einen eignen Wohnsitz gehabt hat, seine Eltern gestorben sind, und der Arme länger als drei Jahre von dem Orte des letzten Wohnsitzes der Eltern abwesend gewesen ist. Der Wohnsitz wird also in drei Jahren ebenso erworben wie verloren[1]). Ebenso die Allg. GerichtsO. 1, 2, § 23. »Derjenige welcher, ohne irgendwo einen Wohnsitz genommen zu haben, den Gerichtsstand seiner Herkunft schon seit länger als drei Jahren verlassen hat, oder dessen Geburtsort unbekannt oder außerhalb der Königlichen Lande gelegen ist, ist als ein Vagabunde im rechtlichen Sinne zu betrachten« [2]). Zum Domizil gehört neben der bloßen Befugnis und Gelegenheit zu wohnen auch die persönliche Anwesenheit (Pat. 1804). Mithin wird »die Domizilierung hauptsächlich dadurch bestimmt, wenn Jemand sich an einem Orte persönlich und in der Absicht zu bleiben, aufgehalten hat.« Es ist nicht zulässig, diesen Begriff noch anderweitig zu verengen. »Die Absicht, seinen beständigen Wohnsitz an einem Orte nehmen zu wollen, kann sowohl ausdrücklich, als durch Handlungen oder Tatsachen geäußert werden« (Allg. GerO. 1, 2, § 10). Ein Amt oder jede Art der Ansässigmachung und dauernder Beschäftigung lassen diese Absicht, den Wohnsitz zu begründen, vermuten. Es gibt also für das Domizil keine besondere Aufnahme und Bedingungen, sondern nur Ersitzung mit der bez. Absicht oder Geburt. Wieweit kommt nun noch die obrigkeitliche Erlaubnis in Betracht? Diese Frage muß gestellt werden, da sie vor allem den Maßstab der bestehenden Zugbeschränkungen bildet.

Die Einschränkungen in der freien örtlichen Bewegung sind hauptsächlich privatrechtlich begründet[3]). Die Untertänigkeit er-

1) »Nach ost- und westpreußischen Provinzialgesetzen ist eine 1 jährige Abwesenheit nach erlangter Majorennität hinreichend, den Ort von der Verbindlichkeit der Armenpflege zu befreien.« Min.-Reskr. 13. Dez. 1829.

2) »Es ist mithin ein Vagabunde ein Mensch, der keine Heimath hat« im Min.-Reskr. 7. Mai 1818 aus der Definition der GerO. unter direkter Uebertragung aus dem privaten in das öffentliche Recht hergeleitet.

3) Vgl. hierzu *Zeller* S. 104 ff.

streckt sich zuvörderst auf diese Seite der menschlichen Rechte. Die ländliche Bevölkerung war zum größten Teil untertänig, für diese kamen also öffentliche Zugbeschränkungen in letzter Linie in Betracht[1]). Die öffentlichen Hindernisse waren vornehmlich solche militärischer und sicherheitspolizeilicher Art. Dagegen treten die armenrechtlichen gegenüber den bayrischen sehr stark zurück. Das Patent von 1804 bestimmt in § 18: »Einer Person, welche nicht zur Klasse der Armen gehört und in einer Commune Wohnung und Unterhalt finden kann, darf die Aufnahme in einer anderen Commune nicht verweigert werden.« Die bloße Besorgnis, daß jemand künftig verarmen und auf Almosen Anspruch machen könne, reicht nicht hin, um ihm den Aufenthalt an einem Orte zu verweigern. Die Wohnung muß er sich selbst verschaffen; verliert er die eingerichtete Wohnung durch Kündigung oder sonst und kann keine andere bekommen, so kann er deswegen nicht ausgewiesen werden, sondern muß reihenweise beherbergt werden. Doch soll diese gewährte Wohnung möglichst den Charakter der Armenpflege haben, um den Betreffenden anzutreiben, sich eine Wohnung recht schnell zu verschaffen. Die Aufnahme kann auch keiner Person versagt werden, deren Aufführung keinen rechtlichen Grund zu ihrer Entfernung an die Hand gibt[2]). Hierzu bemerkt *Merker*[3]): »Wenn das Patent sich nicht ausspricht, welches Verschulden in der Aufführung einer Person einen rechtlichen Grund zu ihrer Fortweisung an die Hand gibt; so muß vorausgesetzt werden, der Gesetzgeber habe bei der Fassung des Patents die Ueberzeugung gehabt: es sei der von ihm in das Patent aufgenommene Satz durch frühere Gesetze, durch Verordnungen oder Observanz bereits allgemein verständlich und so bekannt, daß solcher keines Kommentars bedürfe. Halten wir uns bei der Auslegung des Satzes lediglich an die bis auf die neuere Zeit übergegangene Observanz; so waren Trunksucht, der Hang zu Widersetzlichkeit gegen obrigkeitliche Anordnungen und die Verübung gemeiner Verbrechen die vorzüglichsten Thatsachen, welche als Verschuldungen gegen die gute Aufführung angesehen worden sind.« Nur für Berlin bestehen besondere Bestimmungen. Die Haupt- und Residenzstadt soll möglichst rein

1) Für diese bestand FZ. nach abgeleisteter Kantonalpflicht.

2) ALR. 2, 7, §§ 163, 164. Allg. GerO. 1, 2, § 13 und 24.

3) *Zeller*, Erwerb der Heimath und die solidarische Verpflichtung zur Armenpflege.

gehalten werden, indem sich dort schon ohnedies genug lichtscheues Gesindel aufhält. Entlassene Sträflinge dürfen nicht deshalb an der Niederlassung gehindert werden, sie dürfen sich in einer Gemeinde aufhalten, erwerben aber dort das Heimatrecht nur bei guter Führung. Widrigenfalls sie auch gleich ausgewiesen werden. Der Gesindedienst allein begründet keinen Wohnsitz. Die Dienstboten sind zwar keine Vagabunden, erwerben aber keinen Wohnsitz durch den Dienst allein, weil sie den Personen, die unter einem Vormund stehen, rechtlich gleichgeachtet werden. Begründen sie neben ihrem Dienst eine eigene Niederlassung, so erwerben sie auch den Wohnsitz. Natürlich wird durch diese Freiheiten die Verpflichtung einer zuziehenden Person, sich bei der Obrigkeit zu melden, in keiner Weise berührt, ja diese ist sogar die notwendige Voraussetzung für die Durchführung der polizeilichen Ortsaufsicht. Pässe werden nur den eigentlichen Bettlern zu Transportzwecken und den untertänigen Personen in Gestalt von Erlaubnisscheinen zum Wegzug ausgestellt und begründen für diese Personen erst das Aufenthaltsrecht [1]). Hierbei soll die Herrschaft »keinem Unterthan die Entlassung bewilligen, der nicht vorher auf eine glaubhafte Weise angezeigt hat, womit er sich künftig im Lande nähren wolle«. Widrigenfalls die Herrschaft zur Uebernahme im Falle der Verarmung verpflichtet ist. Dies aber fällt nur mit dem allgemein statuierten Verlust des Domizils zusammen. Ueberhaupt sind die Untertanen eben an die Scholle gebunden, doch nur auf Grund privatrechtlicher Titel, welche durch Vertrag geändert werden können.

Die Verehelichung unterliegt von vornherein nur der Einwilligung der Eltern oder des Vormundes, wenn die allgemeinen Bedingungen erfüllt sind [2]). Ehehindernisse sind nur: nahe Verwandtschaft, Polygamie, Ehebruch, Trauerjahr, Ungleichheit des Standes zwischen Adeligen und Bauern. Die Eltern sollen die Eheschließung verhindern, wenn erhebliche Gründe vorliegen [3]), dies sind Besorgnis, »daß den künftigen Eheleuten das nöthige Auskommen fehlen würde,« Verurteilung zu einer infamierenden Strafe, Trunkenheit, Liederlichkeit, gewisse Krankheiten. Gegen die Entscheidung der Eltern findet die richterliche Entscheidung statt. Die eigentliche Verwaltung hat also mit der Eheschließung

1) ALR. 2, 7, § 498.
2) Ueber Untertanen vgl. ALR. II, 7, § 161—170.
3) ALR. 2, 1, §§ 59—65.

als solche nichts zu tun, diese bleibt vielmehr völlig im Rahmen des privaten Familienrechts. Zwischen Christen und Juden findet keine Ehe statt. Der Trauung muß ein kirchliches Aufgebot in den Wohnsitzen beider Verlobter vorangehen, für das Gesinde auch in der Aufenthaltsgemeinde[1]). Nur »Unterthanen sind bey ihrer vorhabenden Heirath die herrschaftliche Genehmigung nachzusuchen verbunden«. »Die Herrschaft aber kann ihnen die Erlaubnis ohne gesetzlichen Grund nicht versagen«, sie hat also etwa die Stellung der Eltern. Ehen ohne diese Erlaubnis sind zudem gültig, werden aber polizeilich geahndet. Aus Armenrücksichten kann nur die Ehe unter Verarmten zwar nicht gehindert, aber doch bedingt werden[2]). Die Gemeinde des armen Mannes kann zwar »diese Ehe nicht hindern, indessen kann der Magistrat des Wohnorts demselben aufgeben, vor Vollziehung der Ehe die Zustimmung der Gemeinde, wo die Braut desselben ihren Wohnsitz hat oder gehabt hat, beizubringen, weil die Gemeinde des Wohnsitzes des Bräutigams auch nach eingegangener und durch den Tod getrennter Ehe von der Gemeinde des gewesenen Wohnorts der Braut die Rücknahme derselben zur Verpflegung nach § 11 des Patents vom 8. September 1804, verlangen kann«. Diese Bestimmung ist nur die Folge des anderen Grundsatzes in demselben Patent, wonach nur der Beweis der früheren Verarmung die neue Gemeinde zur Abweisung des Verarmten berechtigt.

Ebenso wie Bayern erlebt Preußen im ersten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts eine große Umwälzung seiner innerpolitischen und sozialen Zustände, die *Stein-Hardenberg*sche Reform. Diese hat zwar unmittelbar mit der Armenpflege nichts zu tun, aber ihre Wirkungen erstrecken sich mittelbar doch auf sie. Durch die Verordnung vom 9. Oktober 1807 und 28. September wird die Leibeigenschaft, Erbuntertänigkeit und überhaupt das Untertänigkeitsverhältnis gänzlich aufgehoben und dadurch eine Unmasse bisher privatrechtlicher Bindungen beseitigt, die Masse der ländlichen Bevölkerung kommt für den Verkehr jetzt erst in Betracht und gegen die Mitte des Jahrhunderts tatsächlich in Bewegung. Der Güterverkehr und die Berufswahl werden völlig freigestellt. Die Verehelichung ist künftig privatrechtlich nur noch durch Familienrücksichten beschränkt. Das Edikt über die Ein-

1) ALR. 2, 7, § 161 ff.

2) Min.-Reskr. 28. Sept. 1829 nach *Zeller*, S. 106.

führung einer allgemeinen Gewerbesteuer vom 2. November 1810 gestattet die Verlegung des Wohnsitzes ohne alle Einschränkung, stabiliert hierdurch also den Grundsatz der Freizügigkeit. Es war hier bei weitem nicht derselbe klaffende Unterschied zwischen dem 18. und 19. Jahrhundert wie in Bayern, aber die einsetzende Verschiebung in der Bevölkerung machte doch aus Gründen der Sicherheit und öffentlichen Ordnung wie der Armenfürsorgepflicht eine umfassende Neuregelung notwendig. Diese wurde verwirklicht durch die Gesetzgebung des Jahres 1842 [1]). Am 31. Dezember

1) Ges.-Samml. S. 5 ff., Bd. 1843. *Döhl*, Armenpflege. *Bitzer*, Recht auf Armenunterstützung. *Flottwell*, Obertrib. Von höchstem Interesse für die Beurteilung der gesetzgeberischen Arbeit sowohl wie der Tendenzen dieser Gesetzgebung ist ihre Geschichte, welche *Flottwell* in den Aufsätzen: »Das Bundesgesetz über den Unterstützungswohnsitz, seine Väter und seine Feinde« und »Das Bundesgesetz über die Freizügigkeit« in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. 43, S. 588, Bd. 44, S. 8 und Bd. 45 S. 602 nach den Akten des Staatsarchivs schildert.

Die ersten Schritte der Regierung in dieser Sache fallen in die Jahre 1825 und 1831. In diesem letzteren Jahr ging den Provinziallandtagen ein diesbezüglicher Gesetzentwurf zu, welcher von ihnen einer eingehenden Kritik unterzogen wurde. Der Hauptgrundsatz des Entwurfs lautete: »daß vor allen Dingen die Heimath oder das Domizil über die Verpflichtung zur Armenpflege zu entscheiden habe, in den Fällen aber, wo der Begriff der Heimath oder des Domizils nicht auslange, suppletorisch der eine gewisse Zeit hindurch fortgesetzte Aufenthalt am Orte maßgebend sein solle.« Der Aufenthalt sollte also die alten Prinzipien nicht sowohl verdrängen als vielmehr ergänzen. Es wird weiter ausführlich der verbreiteten Ansicht entgegengetreten, als ob unter der Heimat der Geburtsort zu verstehen sei. Dies ist nicht der Fall, vielmehr kommt nur die Heimat oder der Wohnsitz der Eltern in Betracht. Es soll nun künftig mehr als bisher auf die Wohnsitzabsicht und auf den moralischen Anspruch des mehrjährigen bloßen Einwohners gesehen werden. »Um die Lücke auszufüllen, welche der Begriff des Wohnsitzes im rechtlichen Sinne des Wortes gelassen«, ... »ist die Gesetzgebung offenbar die beste, welche das generellste Prinzip und das erkennbarste Merkmal aufstellt, und dieses ist in Beziehung auf Niederlassung und Erwerbung der Armenrechte, in Ermangelung ausdrücklicher Aufnahme und sonst unzweifelhafter Begründung des Wohnsitzes, die an den Aufenthalt in einem bestimmten Lebensberuf geknüpfte Folge der Erwerbung des Heimathrechts, an einen Aufenthalt, dessen Dauer nicht zu kurz bestimmt ist, um den Schluß auf die Absicht der Erwählung des — dauernden — Wohnsitzes daraus zu ziehen, und nicht so lange, daß durch den Ablauf der Zeit die Ermittlung und Erkenntnis der Verhältnisse des zu Unterstützenden schwer geworden, und bei der Gemeinde, welche er verlassen, das Interesse an seiner Person für erloschen erachtet werden muß. . . . . .« Der Aufenthalt als Kriterium, einen Wohnsitz zu begründen, darf seiner Dauer nach nicht zu kurz sein. Der Grund davon leuchtet ein, er liegt in den Worten; aber die Frist, an welche die rechtliche Präsumtion der von Anfang an vorhandenen Absicht der Niederlassung mit ihren Folgen zu knüpfen ist, darf auch nicht zu geräumig festgesetzt werden, sonst verwickelt sich die Administration in nicht minder große

ergingen die Gesetze über die Aufnahme neu anziehender Personen, über die Verpflichtung zur Armenpflege, über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preußischer Staatsangehöriger, sowie über die Bestrafung der Landstreicher, Bettler und Arbeitsscheuen. Dieses letztere erst am 6. Januar 1843. Die Verwaltung hatte vorher schon nach und nach einzelne Folgerungen der veränderten rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse gezogen, wovon die oben mehrfach angeführten Ministerialreskripte zeugen; aber grade dadurch war ein unsicherer Rechtszustand erzeugt worden, welcher eine Kodifizierung des allmählich sich herausbildenden Rechts ebenso wie die Aenderung und Neuaufnahme einzelner Bestimmungen notwendig machte. Schließlich sollte das Gesetz ein einheitliches Armenrecht für die gesamte Monarchie schaffen. § 36 des Armengesetzes hebt denn auch alle bisherigen sowohl allgemeinen wie besonderen Bestimmungen über die hier behandelten Gegenstände auf.

Die öffentliche Armenpflege tritt nur subsidiär ein, wenn privatrechtliche Ansprüche nicht vorhanden oder nicht durchzusetzen sind. Es werden Orts- und Landarmenverbände unterschieden. Die Landarmenverbände treten ein, im Falle kein ver-

Schwierigkeiten, als jene sind, davon sie enthoben werden soll. Wer in einem bestimmten Lebensberuf sich ein Jahr lang in einer Gemeinde aufgehalten, von dem ist anzunehmen, daß er die Zwecke des Zusammenlebens gefördert, der Gemeinde genützt, Bekannte und Freunde erworben hat.«

Von den Landtagen sprach sich der rheinische gegen das Prinzip der obligatorischen Armenpflege überhaupt und zugunsten der französischen hier in Geltung gewesenen Einrichtungen aus; der westfälische wollte an dem alten deutschen Heimatprinzip festhalten; aber alle anderen (östlichen) Provinzen erklärten sich einhellig einverstanden mit den Grundsätzen des Gesetzes. Nur wurde auf Verlangen des schlesischen und brandenburgischen Landtags die Ersitzungsfrist auf drei Jahre für diejenigen, bei welchen nicht von vornherein die Absicht des dauernden Wohnsitzes gemutmaßt werden kann, also vornehmlich Arbeiter, Dienstboten und Einlieger, festgesetzt.

Es ist hier bemerkenswert, daß gerade die konservativen, östlichen agrarischen Teile der Monarchie es in ihrem Interesse gelegen fanden, dem Grundsatz möglichster Freizügigkeit zuzustimmen — — bei der Beratung des Ergänzungsgesetzes 1855 allerdings trat bereits die Erste Kammer für den stärkeren Schutz der Anzugsgemeinde ein — —. Es entspricht dies der parallelen Haltung in rein wirtschaftlichen Dingen, der freihändlerischen Richtung der konservativen Agrarier und Kornproduzenten, solange eine überseeische Konkurrenz nicht zu befürchten war. Dieselbe Schwenkung jener Kreise in beiden Materien trat erst ein mit der kolossalen Steigerung der Bahnbauten und der damit zusammenhängenden Landflucht und mit der Ausbildung der überseeischen Verkehrstechnik auch für landwirtschaftliche Produkte.

pflichteter Ortsarmenverband vorhanden ist. Die Gemeinde hat die Armenpflege zu übernehmen, wenn der Verarmte als Mitglied ausdrücklich aufgenommen ist, oder nach Maßgabe des Gesetzes einen Wohnsitz erworben hat, oder endlich nach erlangter Großjährigkeit drei Jahre lang vor dem Zeitpunkt, in welchem seine Hilfsbedürftigkeit hervortritt, seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hat. Gutsherrschaften, Land- und Stadtgemeinden stehen sich in dieser Beziehung gleich. Verschiedene selbständige Gemeinden können zu Ortsarmenverbänden[1]) zusammengeschlagen werden. Wo noch keine Landarmenverbände bestehen, sollen sie schleunigst eingerichtet werden. Was nun die Aufnahme selbst betrifft, so bemißt sie sich nach den Bestimmungen des ALR. über Erwerb des Bürgerrechts und der Mitgliedschaft in den Stadt- bez. Landgemeinden wie bisher. Die Erwerbung des Wohnsitzes wird in dem Gesetze über die Aufnahme neu zuziehender Mitglieder eingehend geregelt. Darnach kann keinem »selbständigen Preußischen Unterthan an dem Orte, wo er eine eigne Wohnung oder ein Unterkommen sich selbst verschaffen kann, der Aufenthalt verweigert oder durch lästige Bedingungen erschwert werden«.

Es wird also die Freizügigkeit in vollem Umfange statuiert. Ausnahmen finden nur statt durch Strafurteil oder als Nebenstrafe im Interesse der öffentlichen Sicherheit in der Form der Polizeiaufsicht, gegen Ausländer und Juden. Hinsichtlich des Aufenthaltsrechts wird kein Unterschied gemacht zwischen Bürgern und Schutzverwandten, Gemeindemitgliedern und Beisassen oder Einliegern. Die Selbständigkeit, welche hier verlangt wird, ist nur die öffentliche, nicht die durch private Verträge, Dienst usw. einzuschränkende[2]). Ihre Vorbedingung sind nach der Gerichtsordnung Geschäftsfähigkeit und Großjährigkeit. Infolgedessen kann nunmehr abweichend von der bisherigen Praxis auch Gesinde den Armenwohnsitz erwerben, wenn auch nicht der Dienst selbst, sondern nur der damit verbundene drei Jahre lang fortgesetzte Aufenthalt in der Dienstgemeinde den Wohnsitz begründete[3]). Das Patent von 1804 sah die Dienst-

1) Derartige Ortsverbände sind zuerst in Preußen begründet durch die Vorschrift des Edikts vom 14. Dez. 1747 wegen Ausrottung der Bettler in Schlesien und über die Konkurrenz der Guts- und Dorfgemeinden bei der Verpflegung.

2) Vgl. *Döhl* S. 84, *Flottwell*, Grundsätze des Obertribunals.

3) *Flottwell* führt einen hierauf bezüglichen Streit zwischen Obertribunal und Ministerium an. ObTr. hielt in Entsch. 24. Juni 1857 an der alten Auffassung fest,

boten noch als Unselbständige an, welche also überhaupt auch durch noch so langen Dienstaufenthalt den Wohnsitz nicht erwerben können. Der armenrechtlich die Gemeinde verpflichtende Wohnsitz beginnt erst mit der Meldung des Anziehenden bei der Ortsobrigkeit, welche im Gesetz vorgeschrieben ist. Jedoch kann die Unterlassung dieser Meldung den Erwerb des Wohnsitzes durch dreijährigen Aufenthalt nicht hindern [1]).

Der Unterschied des Wohnsitzerwerbs kraft Wohnung und Aufenthalt besteht einmal darin, daß mit der Einrichtung einer eigenen Wohnung die Absicht den Wohnsitz zu ergreifen, ebenso deutlich zum Ausdruck kommt wie durch eine Erklärung; daß dagegen der bloße Aufenthalt ohne Begründung eines eignen Haushalts, welcher in einer Schlafstelle, auch im Gasthof genommen werden kann, die Absicht zu bleiben erst aus seiner längeren Fortsetzung — drei Jahre lang — ex post erkennen läßt. Dieser Aufenthalt braucht aber nur der gewöhnliche zu sein, nicht ununterbrochen, doch muß eben die Absicht zu erkennen sein. Es liegt also hier die RR. Bedingung des »animus permanendi« vor, ferner »domicilium« und »adoptio«. »Nativitas« ist ausgeschaltet. Der Erwerb durch Aufenthalt [2]) hat alle Merkmale der Ersitzung, indem

indem es aus der GerO. die Bestimmungen über den Gerichtsstand auf den Wohnsitz übertrug. Das Ministerium hielt an der Unterscheidung fest und wies vor allem nach, daß den Dienstboten durch das Armengesetz mit der Gleichstellung mit den Fabrikarbeitern, deren Wohnsitzerwerb nicht bestritten wurde, auch Selbständigkeit im Sinne des Gesetzes verliehen sei. Min.R. 30. April 1860. Uebrigens mußte die Aufenthaltsgemeinde nach ArmGes. auch vor Wohnsitzerwerb erkrankte Dienstboten verpflegen.

1) Auch hierüber bestand Verschiedenheit in der Auffassung zwischen dem Obertribunal und dem Ministerium. Jenes hatte in der Entsch. 24. Okt. 1854 die Ausstellung des Meldescheins, welcher im Gesetz vorgeschrieben war, als wesentliche Bedingung des Wohnsitzerwerbs hingestellt, so daß also durch Unterlassung der Ausstellung der Wohnsitzerwerb verhindert würde. Der Meldeschein wurde gleichgestellt der Naturalisationsurkunde nach Ges. vom 31. Dez. 1842, welche zugleich die Niederlassungserlaubnis in sich enthält. Diese hat aber eine andere Bedeutung: für Ausländer besteht ein allgemeines Niederlassungsrecht nicht, dieses muß ihnen also durch eine Urkunde erst verliehen werden. Entsprechend würde in gleichem Falle die Freizügigkeit aufgehoben sein, wenn jede Niederlassung an eine besondere Erlaubnis gebunden wäre. Für Inländer ist die Niederlassung generell erlaubt, und ihre nach Gesetz erfolgende Versagung ist eine Ausnahme. Die Meldung hat sowohl sicherheits- wie armenrechtliche Bedeutung. Sie soll der Gemeinde die Möglichkeit geben, sich nach einer zuziehenden Person zu erkundigen, ob ein Grund zu ihrer Ausschließung vorliegt.

2) Der so freigestellte Aufenthalt hat natürlich auf andere Rechtsverhältnisse

er auch ohne Kenntnis der Obrigkeit bei Unterlassung der Meldung erworben wird. Das Moment der Absicht tritt so beherrschend in den Vordergrund, daß die tatsächliche Ansässigmachung in Beziehung auf Gemeindebeiträge und Armendomizil durch Erklärung, den Wohnsitz nicht ergreifen zu wollen, unwirksam wird [1]).

Verloren wird der Wohnsitz im öffentlich-rechtlichen Sinn nur durch dreijährige fortgesetzte Abwesenheit, gleichgültig, ob in dieser Zeit nach obigen Bestimmungen ein anderer Wohnsitz erworben wird oder nicht. Doch ist diesem Mangel eines Wohnsitzes der Charakter als Vagabundentum genommen, in Verfolg des Grundsatzes der Freizügigkeit; Aufenthalt ohne Wohnsitzbegründung führt die Eigenschaft als Landarmer herbei, welcher von der Provinz zu verpflegen ist.

Die Besorgnis vor künftiger Verarmung gibt der Gemeinde kein Recht, einen Zuziehenden abzuweisen [2]). In dieser Hinsicht

---

namentlich Bürgerrecht, Steuerpflicht, Teilnahme an Gemeindenutzungen usw. keinen Einfluß. § 12.

1) Auch das andere im § 14 gegebene Mittel, unvermögende Gemeinden durch Zuschüsse aus dem Landarmenfonds zu unterstützen, hat verhältnismäßig wenig Erfolg, weil Anwendung gefunden. Die Schwierigkeiten eines Maßstabs für die Bemessung der Gemeindelasten sind zu groß gewesen.

2) Interessant und wichtig ist die Geschichte dieser Bestimmungen, auf welche hier kurz eingegangen werden mag. Nach *Flottwell* und *Arnold*.

§ 14 des Entwurfs eines Armengesetzes von 1825 lautete: »Keine Behörde darf Jemand aus dem Grunde, weil dessen Verarmung künftig zu besorgen sein möchte, in der Freiheit beschränken, seinen Aufenthalt beliebig zu wählen; Personen aber, bei denen die Armuth schon eingetreten ist, soll die Gemeinde des anderweit von ihnen gewählten Aufenthaltsorts nur dann bei sich aufzunehmen verpflichtet sein, wenn dieselben nachweisen können, daß die von ihnen gewünschte Ortsveränderung das Mittel sei, ohne Almosen leben zu können.«

§ 9 des Entwurfs von 1831, welcher nachher endgültig den Provinziallandtagen zur Beurteilung vorgelegt wurde, wollte zur Erleichterung der Freizügigkeit auch in diesem Falle den anderwärts vielfach gebräuchlichen Heimatschein einführen. Er lautete: »Armen, d. h. solchen Personen, welche weder hinreichendes Vermögen noch die Kräfte besitzen, sich und den nicht arbeitsfähigen Ihrigen die zur Lebensnothdurft erforderlichen Mittel zu beschaffen und folglich der öffentlichen Unterstützung bedürftig sind, kann die Niederlassung an einem anderen Orte als dem bisherigen Wohnorte versagt werden; es wäre denn, daß . . . . wie 1825 oben . . . und zugleich letzterenfalls die Gemeinde, zu welcher sie bisher gehörten, sich anheischig machte, die noch ferner nötige Unterstützung ihrerseits zu gewähren.« § 10 desselben Entwurfs enthält schon die später in das Gesetz von 1842 übergegangenen Bestimmungen.

Der nach Anhörung der Landtage vom preußischen Staatsministerium festgestellte Entwurf nimmt von den beiden vorgeschlagenen Bestimmungen Abstand

kann nur denjenigen, »welche weder hinreichendes Vermögen noch Kräfte besitzen, sich und ihren nicht arbeitsfähigen Angehörigen den nothdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen, solchen auch nicht von einem zu ihrer Ernährung verpflichteten Verwandten zu erwarten haben, der Aufenthalt an einem anderen Orte, als dem ihres bisherigen Aufenthalts verweigert werden«. »Die Besorgnis künftiger Verarmung eines Neuanziehenden genügt nicht zu dessen Abweisung; offenbart sich aber binnen Jahresfrist, nach dem Anzuge die Nothwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung und weiset die Gemeinde nach, daß die Verarmung schon vor dem Anzuge vorhanden war, so kann der Verarmte an die Gemeinde seines früheren Aufenthaltsortes zurückgewiesen werden.« Also nur solche, welche im Augenblicke ihres Anzuges bereits verarmt sind, kann die Gemeinde später zurückweisen. Dabei ist es jedoch gleichgültig, ob dieser Zustand des Zuziehenden sofort oder erst im Laufe des ersten Jahres der Gemeinde erkennbar wird. In der Praxis hat dieser Paragraph den auf ihn gesetzten Erwartungen nicht entsprochen. Die Schwierigkeit nach Jahresfrist nachzuweisen, ob ein Verarmter bereits im Augenblick seines Anzuges in diesem Zustand sich befunden habe, hat den hierdurch gegebenen Schutz der Gemeinden illusorisch gemacht.

Des weiteren wird in dem Gesetz noch die Unterstützung der Angehörigen behandelt, worin es jedoch mit dem ALR. völlig übereinstimmt. Die Ehefrau folgt dem Manne, die Kinder dem

und erschwert die Feststellung der bestehenden Verarmung im Augenblick des Anzugs für die Anzugsgemeinde noch dadurch, daß dieser Armutszustand nur dann gemutmaßt wird, wenn nachgewiesen wird, daß die betr. Person vorher in der alten Gemeinde Unterstützung empfangen habe. Das Gesetz von 1842 ist also in dieser Beziehung schon ein Fortschritt gegen die Vorlagen im Sinne der zu schützenden Anzugsgemeinde, wurde aber dennoch 1855 noch mehr erleichtert, bis es in derselben Form in das Freizügigkeitsgesetz überging.

Der endgültigen Fassung lag die Erwägung zugrunde: »Genügt zur Niederlassung an einem Orte das Dasein oder der Nachweis der nötigen Fähigkeiten, um durch Arbeit irgendwelcher Art den Unterhalt zu gewinnen? Oder soll außerdem noch der spezielle Nachweis der an diesem Ort vorhandenen Gelegenheit zu der qualifizierten Arbeit gefordert werden? »Diese Frage der Berücksichtigung der Uebersetzung wurde ebenfalls in denkbar freiheitlichem Geiste abgelehnt, da dadurch gerade den Staatsbürgern, welche ihre Lage verbessern wollten, die Möglichkeit hierzu durch fragliche Gemeindeinteressen beschnitten würde.«

Das Institut der Heimatscheine aber wurde abgelehnt, um die Ansammlung von förmlichen Bettlerkolonien an bestimmten für die Armen günstig gelegenen Orten zu verhindern.

Vater, uneheliche der Mutter. Scheidung und Tod des Mannes verschaffen der Witwe den bisher unselbständigen Wohnsitz des Mannes als selbständigen.

Die Mängel, welche sich im Laufe der Zeit in der Verwaltung nach Maßgabe dieses Gesetzes herausgestellt hatten, beseitigte das Gesetz »zur Ergänzung der Gesetze vom 31. Dezember 1842 über die Verpflichtung zur Armenpflege und die Aufnahme neu anziehender Personen« vom 21. Mai 1855. Der Artikel 1 führt nun wirklich einen besseren Schutz der Gemeinde gegen die Neuanziehenden herbei. Die Verpflichtung zur Armenfürsorge entsteht in denjenigen Fällen, »in welchen sie nach § 1 Nr. 2 des Gesetzes . . . vom 31. Dezember 1842 durch Erwerbung des Wohnsitzes begründet werden soll, fortan nicht mehr gleich mit der Erwerbung, sondern erst dann, wenn der Neuanziehende diesen Wohnsitz ein Jahr lang fortgesetzt hat«.

»Ergibt sich vor Ablauf dieses Jahres, daß der Neuanziehende sich in einem solchen Zustande der Verarmung befindet, welcher die öffentliche Unterstützung notwendig macht, so muß der zur Zeit dieses Ergebnisses zur Fürsorge für ihn verpflichtete Verband denselben übernehmen.« Es wird also im Interesse der Armengemeinschaft eine Karenzzeit für die Erwerbung des Wohnsitzes geschaffen, wodurch jedoch die Freizügigkeit im bisherigen Umfange nicht berührt wird. Denn die Besorgnis der Verarmung gibt keinesfalls eine Handhabe zur Ausweisung. In beiden Gesetzen befinden sich keine Vorschriften irgendwelcher Art über Beschränkungen der Verehelichung. Es bleiben also diesbezüglich die Bestimmungen des ALR. in Kraft, welche auch die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses hierbei wesentlich in die Hände der Eltern legen.

Die unmittelbare Gesetzgebung Preußens in bezug auf die Armenpflege hatte mit dem Gesetz von 1855 ihr Ende erreicht, aber mittelbar hat die Gesetzgebung auf anderen Gebieten, vor allem die kommunale auf dieselbe auch später eingewirkt. Schon 1853 hatte die Städteordnung vom 30. Mai die besondere Aufnahme als Bürger beseitigt, welche nach dem Gesetz von 1842 sofort den Erwerb des Armendomizils in sich schloß. Das Bürgerrecht trat nunmehr kraft Gesetzes ein, unabhängig von Statuten und Verträgen bei Erfüllung folgender Bedingungen: Einwohnerschaft während eines Jahres ohne Inanspruchnahme von Armenunterstützung, Zahlung der Gemeindeabgaben und Ansässigkeit

oder Gewerbebetrieb oder Steuerminimum von 4 Talern. In den Landgemeinden trat der Erwerb des Bürgerrechts, hier Gemeindemitgliedschaft genannt, weiterhin unverändert auch nach den neuen Landgemeindeordnungen mit der Ansässigkeit durch ein Wohnhaus ein.

Weiterhin wurden neue Bestimmungen über die Eintrittsgelder getroffen: Das alte seit 1809 für ganz Preußen zugelassene Bürgerrechtsgeld wurde durch die Gemeindeordnung von 1850 generell verboten. Die späteren Gemeinde- und Städteordnungen führten statt seiner dann Abgaben für den Anzug und die Begründung eines eigenen Hausstandes ein. Das Gesetz über das städtische Einzugs-, Bürgerrechts- und Einkaufsgeld vom 14. Mai 1860 schaffte die in den alten Provinzen bestehenden Eintritts- und Hausstandsgelder wieder ab und führte statt ihrer wieder Bürgerrechtsgelder ein, welche durch Gemeindestatut beschlossen werden konnten, in der ganzen Monarchie. Die endgültige Regelung dieser Materie brachte das Gesetz vom 2. März 1867 über die Aufhebung der Einzugsgelder, welches für die alten Provinzen durch den § 1 alle etwa noch bestehenden Einzugsgelder aufhob [1]). »Vom 1. Juli 1867 ab darf in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Sachsen, Westfalen und in der Rheinprovinz von Neuanziehenden ein Einzugs- oder Eintrittsgeld oder eine sonstige besondere Kommunalabgabe wegen des Erwerbes der Gemeindeangehörigkeit — der Niederlassung am Ort — nicht mehr erhoben, auch kein Rückstand an solchen Abgaben mehr eingefordert werden.«

Damit ist diese Möglichkeit, die Freizügigkeit durch Vermögensrücksichten zu beschränken, völlig beseitigt. Weiter bestehen also nur mehr Bürgerrechtsgelder infolge Gemeindestatut, Einkaufsgelder als spezieller Entgelt für Gemeindenutzungen und Ablösungen durch eine jährliche Abgabe hierfür. Damit ist die Unterscheidung zwischen Bürger- und Einwohnergemeinde auch finanziell streng durchgeführt.

Schließlich ist hier noch die Gesetzgebung über die Beschränkungen des bloßen Aufenthalts zu erwähnen [2]). Diese hatte jedoch keine armen- sondern nur sicherheitspolizeiliche Bedeutung und liegt dem Institut der Polizeiaufsicht zugrunde. Schon die Kriminalordnung von 1805 hatte in den §§ 410 und 569 polizeiliche Auf-

1) Vgl. *Schoen*, Recht d. Komm.-Verb. S. 252 ff. *Arnold* S. 66.

2) Vgl. *Stengels* WB. Art. Polizeiaufsicht von *Meyer*.

sicht über vorläufig freigesprochene und wegen Wohlverhaltens Entlassene gesetzlich eingeführt neben dem freien Ermessen der Polizei, den Aufenthalt verdächtiger Personen zu beschränken. Das Strafgesetzbuch von 1851 stellte nun nach dem Vorgange der in Rheinpreußen bestehenden französischen Gesetzgebung ganz bestimmte gesetzliche Normen in Verbindung mit dem Gesetz über die Polizeiaufsicht von 1850 auf [1]). Die Polizeiaufsicht war darnach als Nebenstrafe neben Freiheitsstrafen vom Richter zu verhängen. Dies System ist im wesentlichen vom Deutschen Reiche adoptiert worden. In Geltung blieb auch § 2 Abs. 2 Ges. betr. Aufnahme neuanziehender Personen von 1842: Ausnahmen von der Freizügigkeit finden statt durch Strafurteil und »wenn die Landespolizeibehörde nötig findet, einen entlassenen Sträfling von dem Aufenthalt an gewissen Orten auszuschließen [2]). Hierzu ist die Landespolizeibehörde jedoch nur in Ansehung solcher Sträflinge befugt, welche zu Zuchthaus oder wegen eines Verbrechens, wodurch der Täter sich als ein für die öffentliche Sicherheit oder Moralität gefährlicher Mensch darstellt, zu irgend einer andern Strafe verurteilt worden oder in einer Korrektionsanstalt eingesperrt gewesen ist [3])«. Diese Bestimmungen sind durch

1) In Fortführung des Art. 131 Sén.-Cons., 28 Floréal, a. 12 hatte der Code Pénal lebenslängliche und zeitliche Stellung unter Polizeiaufsicht bei denjenigen eingeführt, »qui auraient été condamné pour crimes ou délits intéressant la sureté intérieure ou extérieure de l'état.« *Meyer* in *Stengels* WB.

2) Anerkannt durch Entsch. Oberverwaltungsger. 24. Febr. 1883, Bd. 9, S. 415 ff.

3) Eine exzeptionelle Stellung hatte nur die Stadt Berlin. Reskripte an den Min. d. Innern und d. Polizei 20. Juli 1822, erneuert 1824 und 1832, ließen die Möglichkeit zu, dort die Aufnahme Neuanziehender von der Bedingung der Unbescholtenheit und Erwerbsfähigkeit abhängig zu machen. Bei der Beratung des Aufnahmegesetzes 1841 aber ließ der Staatsrat absichtlich diese Bestimmung stillschweigend fallen.

Eine allerhöchste Kabinettsorder vom 2. Febr. 1844 aber führte diese Ausnahmebestimmung wieder ein. »Auf den Bericht des Staatsministeriums vom 20. v. M. bin ich damit einverstanden, daß neben dem allgemeinen Gesetz . . . 1842 . . die besonderen wegen dieses Gegenstandes für die Stadt Berlin ergangenen . . . Bestimmungen dahin fortbestehen, daß ein Jeder, welcher sich in Berlin niederlassen will und nicht schon der dortigen Gemeinde angehört, über die Mittel zu seinem Unterhalt und über seine untadelhafte Führung sich auszuweisen hat, und die Erlaubnis zur Niederlassung zu versagen ist, wenn gegründete Besorgnis vorhanden ist, daß derjenige, welcher jene Erlaubnis nachsucht, wegen Mangels an Mitteln dem gemeinen Wesen zur Last fallen werde, oder durch seinen Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden könne.« Sehr charakteristisch

die Anerkennung der landesgesetzlichen Ordnung auf diesem Gebiet in § 3 Freizügigkeitsgesetzes bestehen geblieben.

Hiermit ist die preußische Armengesetzgebung beendigt, soweit sie öffentliche Rechte der Person berührt. Sie geht nunmehr restlos auf in der gesamtdeutschen, auf welche sie den nachhaltigsten Einfluß ausübte, ja deren Bestimmungen meistens dem Sinne nach, vielfach sogar dem Wortlaut nach den altpreußischen Gesetzen entsprachen. Der preußische Unterstützungswohnsitz beseitigte den altdeutschen Heimatsbegriff, und bei der Verfechtung des Prinzips der Freizügigkeit fand Preußen die nachhaltigste Unterstützung Sachsens. Preußen ging im Deutschen Reiche mit vielen seiner Rechte auf und drückte jenem dabei meistens seinen Stempel auf. Dies lag in der Natur der Sache, weniger wegen des Stimmenverhältnisses im Norddeutschen Bund als wegen der Größe seines Territoriums, in welchem es eben allein Gelegenheit gehabt hatte, die für das weite Gebiet des Deutschen Reiches passenden Grundsätze zu erproben.

---

betonte der Minister in einem Reskript an das Berliner Polizeipräsidium vom 8. März 1844: »Bei der Anwendung der AHC. ist der Grundsatz festzuhalten, daß die darin erteilten Vorschriften auf polizeilichen Rücksichten — beruhen, nicht aber das Kommunalinteresse der Stadt Berlin bezwecken. Letztere kann daher ein Widerspruchsrecht gegen die Niederlassung neuanziehender Personen in weiterem Umfange, als es das Gesetz von 1842 gestattet, nicht hieraus ableiten.«

Hier ist mit aller wünschenswerten Deutlichkeit der fundamentale Unterschied zwischen allgemeinen staatlichen Polizeirücksichten und Armeninteressen der Gemeinde festgehalten, wie er sich im Laufe der Zeit herausgebildet hat.

Uebrigens ist das Privileg der Stadt Berlin bei der Beratung des Freizügigkeitsgesetzes fallen gelassen. Ebenso hörte stillschweigend durch die Nichtausübung in der Verwaltungspraxis die Vorschrift des Paßediktes vom 22. Juni 1817 auf, wonach in gewissen großen Städten und vor allem in Festungen auch der bloße Aufenthalt an das Erfordernis von Platzkarten geknüpft war.

Die obigen Ausführungen nach *Arnold*, S. 36. Vgl. auch Entscheidung OB. VerwGer.; ferner *Möller*, Stadtrecht S. 276.

Siebentes Kapitel.

Gesetzgebung des neuen Deutschen Reiches.

Der Grundsatz, daß der Einzelne mit dem Staate erst durch seine engere Gemeinschaft, Familie, später durch Gemeinde und Lehensverband verbunden ist, hat jene frühzeitige Beschränkung der Freizügigkeit und die Schollenbindung verursacht, welche im 11. Jahrhundert bereits Schranken zwischen den Kommunen aufrichteten. Die Schranken zwischen den Gemeinden beruhen wesentlich auf privatrechtlichen Titeln, erst die Fürsorgeverpflichtung der Gemeinden macht sie zu öffentlichen. Anders verhielt es sich mit der Freizügigkeit von Territorium zu Territorium. Die Territorien sonderten sich wesentlich später streng von einander ab als die Gemeinden, sie sind ein viel höherer Grad der staatlichen Entwicklung und setzen schon eine durchgebildete innere Verwaltung voraus, welche sich erst in den Städten ausbildete und dann das Vorbild für die Territorien abgab. Die Unsicherheit des mittelalterlichen Lebens war noch merklicher auf dem Gebiete des öffentlichen als des privaten Rechts. Das Römische Recht griff auch zuerst in das Privatrecht ordnend ein, und hat überhaupt das öffentliche Recht niemals in so intensiver Weise umgestaltet wie jenes.

Es konnte sich im Mittelalter nur eine Auswanderung aus den übervollen altdeutschen Gebieten in die östlichen entwickeln, welche dauernd auf Nachfüllung angewiesen waren. Und dieser Austausch wurde auch wenig behindert, er diente beider Parteien Interesse. Erst im 15. Jahrhundert und mehr noch im 16. fanden generelle Verbote der Auswanderung vom platten Lande in die Städte statt, welche jetzt schon als besondere Staatsgebiete anzusehen sind. Der Landfrieden von 1530 fordert für diesen Fall die Vorweisung von Abzugsbriefen. Diese aber werden vom Territorialherren nur ausgestellt nach Entrichtung von Ge-

bühren, der Nachsteuer »gabella emigrationis, detractus personalis«. 1594 führt der Reichstagsabschied diese generell ein (§ 88). Und schon im Reichstagsabschied von 1555 wird den Religionsflüchtlingen die Auswanderung »unter ziemlicher Entrichtung Nachsteuer« gestattet. Das war das Ende des im eigentlichen Mittelalter ideell und praktisch geltenden allgemeinen Reichsindigenats[1]). Jetzt erst wird die trennende Schranke zwischen den Deutschen aufgerichtet. Die Auflösung des Reichs in Territorien ist in ihrem wesentlichsten Punkte durchgeführt. Durch dieselben Reichstagsschlüsse wird das Recht der Nachsteuer den Grundherren ab- und den Landesherren zugesprochen. Doch konnte diese Bestimmung wohl erst später im absolutistischen Staat durchgeführt werden. Berg, Teutsches Polizeirecht, § 55, stellt für das 18. Jahrhundert demgegenüber fest, daß die gemeinschädliche Auswanderung überhaupt verboten werden konnte. Wo aber war da die feste Grenze? Die Auslegung der reichsrechtlichen Bestimmungen blieb in der Praxis doch im wesentlichen der einzelstaatlichen Gesetzgebung überlassen. Auch die freie Bewegung im ganzen Reich ohne Absicht dauernder Niederlassung wurde, wie innerhalb der Staaten für die Einheimischen, so noch mehr für die Ausländer durch die polizeiliche Beaufsichtigung und den Paßzwang erschwert. Die Territorien schlossen sich immer mehr von einander ab. Eine gute Illustration zu diesem Zustande bilden ja die Bettelordnungen, welche die Ausländer mit den schwersten Strafen, immer aber rücksichtslos mit der Ausweisung bedrohen. Vielfach mußten sie hierbei Urfehde schwören und wurden gebrandmarkt. Traten sie dann wieder über die Grenze, so galt dies als Brechung geschworenen Eides. Mindestens lebenslängliche Einsperrung und Festungsarbeit, in vielen Staaten (bayrische Gesetze von 1753) Todesstrafe stand darauf. Die Husarenkorps in Mecklenburg, Hartschiere in Oesterreich, Bettelvögte in Preußen sollten in regelmäßigen oder außerordentlichen Streifen oder Landesvisitationen vor allem die ausländischen Bettler und Vagabunden aufgreifen.

Privatrechtlich genossen die Ausländer zwar Schutz, aber vom Erwerb irgend welcher öffentlichen Rechte waren sie aus-

1) Rechtlich stand die Auswanderung zwar immer frei, auch im 18. Jahrh. So bestimmt noch das Reichshofratskonklusum vom 8. März 1723. Aber tatsächlich wurde es durch die Höhe der zu Recht bestehenden Nachsteuer wieder aufgehoben. Vgl. *Meyer*, Staatsrecht.

geschlossen. Bürgerrecht und irgend welche Grade der Gemeindeangehörigkeit waren ihnen verschlossen. Die Aufsicht über die Ausländer wurde den Selbstverwaltungskörpern gänzlich genommen und den staatlichen Behörden überwiesen. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit war denkbar erschwert, selbst Beamte erwarben erst durch die Observanz des 18. Jahrhunderts die Staatsangehörigkeit in dem Staate ihrer Anstellung. Nur die auf Einwanderung angewiesenen östlichen Gebiete machten hiervon eine Ausnahme und begünstigten dieselbe in besonderer Weise.

Eine Aenderung trat hierin erst im 19. Jahrhundert ein. Die Einheitsbestrebungen der auf die Freiheitskriege folgenden Zeit führten zwar nicht zu einem Bundesindigenat, erleichterten aber doch den gewerblichen und persönlichen Verkehr zwischen den Einzelstaaten erheblich. Schon vorher hatten diese Bestrebungen ihren Niederschlag in einzelnen Verträgen gefunden, wodurch die Nachsteuer wenigstens aufgehoben wurde. Besonders Preußen [1]) traf im ersten Jahrzehnt derartige Abmachungen in großer Zahl mit deutschen und ausländischen Staaten.

Mit der Frage des Bundesindigenats beschäftigen sich die Artikel 14 bis 18 der Wiener Bundesakte vom 9. Juni 1815. § 14 billigt nur den Fürsten und gräflichen Häusern Deutschlands zu, »die unbeschränkte Freiheit, ihren Aufenthalt in jedem zu dem Bunde gehörigen und mit ihm im Frieden lebenden Staate zu nehmen.« Dieses »privilegium favorabile« schließt also um so deutlicher alle andern Staatsbürger aus. § 16 schafft wenigstens Gleichstellung der Bekenntnisse: »Die Verschiedenheit der christlichen Religionsparteien kann in den Ländern und Gebieten des Deutschen Bundes keinen Unterschied in dem Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte begründen.« Art. 18 sichert den Untertanen folgende Rechte zu: a) »Grundeigentum außerhalb des Staats, den sie bewohnen, zu erwerben und zu besitzen, ohne in dem fremden Staate deshalb mehreren Abgaben und Lasten unterworfen zu sein als dessen eigne Untertanen.« Unter b) erhalten sie »die Befugnis 1. des freien Weggehens aus einem deutschen Staat in einen anderen, der sie erweislich zu Untertanen aufnehmen will,

1) Hier hatten Ausländer schon nach dem Recht ALR.s die gleichen Rechte wie Inländer. Einl. § 34 und 31. AGO. §§ 26 und 28, Teil 1, Tit. 2. Doch hatten sie kein Recht, wohl aber die Möglichkeit der Wohnsitzerwerbung.

In Bayern wurden Ausländer nach 10jährigem Aufenthalt im Inlande wie Inländer behandelt. BO. 1726.

auch 2. in Zivil- und Militärdienste desselben zu treten; c) die Freiheit von aller Nachsteuer (jus detractus, gabella emigrationis), insofern das Vermögen in einen andern deutschen Staat übergeht und mit diesem nicht besondere Verhältnisse durch Freizügigkeitsverträge bestehen.« Artikel 20 der Schlußakte bestimmt ganz allgemein die »Freiheit der Auswanderung und Ausführung des Vermögens«. Schwierigkeiten ergaben sich des weiteren vornehmlich aus dem verschiedenen Alter der Militärpflichtigkeit in den einzelnen Staaten, durch welches die Auswanderungsfreiheit fortan weiter behindert wurde. Dem wurde durch einzelne Staatsverträge abgeholfen. So zwischen Bayern und Preußen am 15. Sept. 1818, welcher Vertrag das 25. Lebensjahr als Norm festsetzte.

Die weitere Regelung der Behandlung der Ausländer über die ihnen durch die Bundesakte verliehenen Freiheiten hinaus war lediglich Sache der einzelstaatlichen Gesetzgebung. Bayern und Preußen waren hierin recht freisinnig. Ein Pr. Min.-Reskr. vom 5. Juli 1826 befiehlt zur Durchführung der Bundesbestimmungen, daß die Gemeinden jeden Ausländer, der nicht arm ist, aufzunehmen haben. Ein Ausländer, der sich im Inlande niederlasse und ein Domizil konstituiere, werde dadurch von selbst ein Inländer. Und die bayrische Gesetzgebung des Jahres 1825 läßt den bedingten Heimatserwerb der »Landfremden« bis zum endgültigen Erwerb der Staatsangehörigkeit zu.

Große Schwierigkeiten ergaben sich aus der interterritorialen Freizügigkeit namentlich hinsichtlich der Armenverpflegung. Hierbei waren die Staaten, welche den Ausländern den Erwerb der Gemeindeangehörigkeit erlaubten und den Erwerb des armenrechtlichen Domizils erleichterten, also vornehmlich Preußen, denen gegenüber stark benachteiligt, welche starr an dem alten deutschen Heimatrecht mit gar keiner oder doch sehr langedauernder Ersitzung festhielten — und das waren alle übrigen. In Preußen trat die Notwendigkeit einer Vereinbarung hierüber vor allem nach der Einführung des Gesetzes von 1842 hervor, in welchem reisenden Ausländern die gleiche Unterstützung zugesichert wurde wie den Inländern. Ferner ergaben sich Schwierigkeiten aus der verschiedenen Behandlung der lästigen Ausländer, als welche auch Bundesangehörige immer noch galten. Hierbei waren wiederum diejenigen im Vorteil, welche leichter mit der Ausweisung umgingen als die anderen. Gut waren hierin abermals die kleineren Staaten daran.

Die Beseitigung dieser Mängel der Bundesverfassung ließ sich schließlich nicht länger umgehen und führte im Jahre 1851 zunächst zur Gothaer Konvention vom 15. Juli 1851, welcher sich die meisten kleineren und die größeren Staaten mit Ausnahme von Württemberg, Baden, Hannover, Oesterreich, Mecklenburg und den freien Städten anschlossen[1]). Die Einleitung dieses Vertrages, welcher abgeschlossen wurde »in der Absicht, das in bezug auf die Uebernahme von Auszuweisenden oder Heimatlosen zwischen ihnen bestehende Verhältnis auf möglichst einfache und leicht zu handhabende Grundsätze zurückzuführen«, weist bereits auf die Notwendigkeit einer gesamtdeutschen Regelung hin. Die Staaten beabsichtigen, »soviel an ihnen ist, ein allgemeines deutsches Heimatrecht vorzubereiten«. Der Inhalt der Konvention ist der, daß jede Regierung sich verpflichtet, frühere Staatsangehörige, welche zwar schon ihre frühere Staatsangehörigkeit verloren aber noch keine neue erworben haben, falls sie in einem anderen Staate lästig fallen sollten, wieder aufzunehmen. Hat eine Person überhaupt keine Staatsangehörigkeit in einem der vertragschließenden Staaten[2]) gehabt, so ist für die Uebernahme maßgebend etwaiger fünfjähriger Aufenthalt[3]), Eheschließungsort und in letzter Linie Geburtsort. Bei der Ausweisung sollen die Familien nicht getrennt werden. Die Ausweisung darf nicht erfolgen, bevor der verpflichtete Staat sich zur Uebernahme bereit erklärt hat. Das Transportwesen und die Entscheidung der Streitigkeiten werden eingehend geordnet.

»Ueber die Grundsätze, welche gegenseitig in bezug auf die Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Angehörigen des anderen Staates Anwendung finden« sollten, wurde eine Vereinbarung de dato Eisenach[4]) den 11. Juli 1853 geschlossen, welcher Oesterreich beitrat, die süddeutschen Staaten aber fernblieben. Es wird hierin der Grundsatz der gleichen Behandlung der Inländer und Ausländer festgestellt, wie er bisher bereits in einigen Staaten, vor allem in Preußen bestanden hatte. Ersatzansprüche an irgendwelche öffentlichen Kassen, also auch an Armenverbände

1) Zwischen Mecklenburg und Preußen bestand bereits seit 14. Nov. 1811 eine »Konvention wegen wechselseitiger Anhaltung und Auslieferung der Vagabunden«.

2) Also Fall der Herkunft aus einem unbeteiligten Staate.

3) Vgl. die Bestimmungen des Fränkischen Kreisschlusses. 1791.

4) Die beiden Konventionen häufig abgedruckt. GesS. Preußens, *Rocholl*, System d. D. Armenpflegerechts. S. 1, Anh.

oder Heimatgemeinden des anderen Staates hat die verpflegende Gemeinde nicht. Diese Kosten werden nach Maßgabe der Landesgesetze entweder von dem Verpflegungsstaate oder von dem zuständigen Landarmenverbande getragen. Die verpflegende Gemeinde hat dagegen einen Erstattungsanspruch gegen die privatrechtlich zur Alimentation verpflichteten Angehörigen des anderen Staates [1]).

Der nächste Schritt der geschichtlichen Entwicklung ist dann die gemeinsame Regelung durch den Norddeutschen Bund und in der Folge das Reich, auf welche nunmehr eingegangen werden muß. Zuvor aber muß rückwärtsschauend noch auf die beachtenswerten Grundsätze, welche das Parlament der Paulskirche hinsichtlich eines »Deutschen Heimatgesetzes« aufgestellt hat, welche aber im Entwurf stecken geblieben und nicht einmal zur Beratung in der Plenarversammlung gekommen sind, eingegangen werden [2]).

Das Heimatgesetz, [3]) welches die Kommission der Paulskirche

---

1) Zur Wahrung der internationalen Rechtsordnung wurde unter den Bundesstaaten, welche den Gothaer Vertrag schlossen, zugleich ausgemacht, »daß von jeder Regierung, soweit dies nicht bereits geschehen, Anordnung getroffen werde, damit in ihrem Gebiet keine Verheiratung eines Angehörigen der anderen kontrahierenden Staaten, sei es mit einer Inländerin oder einer Ausländerin, ohne Konsens der Heimatbehörde gestattet werde«.

Vgl. hierüber *v. Sicherer*, Personenstand und Eheschließung, und *Döllinger*, Verordnungen-Sammlung 26.

2) Verhandl. d. Frankfurter Parlam. Beilagen Bd. 2 S. 695.

3) Da der historisch wie allgemein so wertvolle Entwurf der Kommission von 1848 m. W. außer in den schwer zugänglichen Parlamentsakten selbst nirgends abgedruckt ist, mag dieses kulturhistorisch wichtige Dokument aus einer Zeit, welche die Grundlagen der Gesetzgebung unserer staatsbürgerlichen Zeit gelegt hat, hier im Wortlaut folgen:

Entwurf eines Heimatgesetzes. Beilage zum Protokoll der 127. Sitzung vom 2. Dez. 1848. Beilagen S. 693 ff.

»§ 1. Das Gebiet eines jeden Deutschen Staates zerfällt in bestimmt abgegrenzte Gemeindebezirke; diese bilden zugleich Heimatsbezirke.

Den einzelnen Staaten bleibt es überlassen, mehrere Gemeindebezirke zu einem Heimatbezirk zu vereinigen.

§ 2. Der Aufenthalt und Wohnsitz in einem Heimatbezirke, sowie das Recht zum Gewerbebetrieb, soweit dies nicht durch die Deutsche Gewerbeordnung beschränkt wird, darf keinem Deutschen verweigert werden, solange er nicht daselbst der öffentlichen Armenunterstützung anheimfällt oder wegen eines gemeinen Verbrechens verurteilt wird.

§ 3. Das Heimatrecht wird erworben

a. durch Geburt. Eheliche Kinder folgen der Heimat des Vaters, uneheliche

im Jahre 1848 entwarf, ist bemerkenswert einmal dadurch, daß es in seinen Motiven sich sehr genau mit den bestehenden Lan-

---

der Heimat der Mutter, Findlinge erlangen das Heimatrecht in dem Heimatbezirke, in welchem sie gefunden werden, fallen aber der Fürsorge des Staates anheim.

b. durch Verheiratung. Ehefrauen erwerben die Heimat in dem Heimatbezirke des Mannes.

c. durch ausdrückliche Aufnahme. Diese darf keinem Deutschen verweigert werden, welcher erwerbsfähig ist und zur Zeit seiner Aufnahme weder öffentliche Armenunterstützung genießt, noch wegen eines gemeinen Verbrechens bestraft ist.

d. durch mehrjährigen Aufenthalt. Wer sich 5 Jahre ununterbrochen durch sein Vermögen oder seine Tätigkeit in einem Gemeindebezirk redlich ernährt hat, erwirbt daselbst das Heimatrecht, wenn er nicht sein früheres Heimatrecht sich erhalten hat.

e. durch Erwerbung des Gemeindebürgerrechts. Dasselbe schließt das Heimatrecht stets in sich ein.

§ 4. Wer in einer Gemeinde Heimatsrecht erwirbt, verliert dasselbe in seiner Heimatsgemeinde, wenn er nicht daselbst Gemeindebürger ist.

§ 5. Das Heimatrecht kann ohne Besitz des Gemeindebürgerrechts bestehen und begründet noch kein Recht auf die Nutzungen des Gemeindevermögens.

§ 6. Das Heimatsrecht gewährt den Anspruch, im Falle der Arbeitsunfähigkeit und Verarmung, von dem Heimatsbezirke notdürftig unterhalten zu werden. Liegt in diesem Falle Dritten die Verpflichtung ob, für den Unterhalt des Heimatberechtigten zu sorgen, so kann die Gemeindebehörde diese zur Erfüllung ihrer Verpflichtung anhalten.

§ 7. Die weiteren Rechte der Heimatsberechtigten und derer, welche ohne Heimatsberechtigte zu sein, in einem Heimatsbezirke Wohnsitz haben, gegen die Gemeinde, werden durch die Gemeindeverfassung bestimmt.

§ 8. Hilfsbedürftige haben in jeder Gemeinde, in welcher sie sich zur Zeit ihrer Hilfsbedürftigkeit befinden, Anspruch auf notdürftige Unterstützung.

Die betreffende Gemeinde hat dieselbe vorschußweise für Rechnung des verpflichteten Heimatbezirks zu leisten. Der Anspruch auf Wiedererstattung des geleisteten Vorschusses verjährt drei Monate nach eingetretenem Verpflegungsfall, beziehungsweise nach Ermittlung des verpflichteten Bezirks.

§ 9. Wer 15 Jahre von seinem Heimatbezirk freiwillig abwesend war und an keinem anderen Ort Heimatrecht erworben hat, behält zwar daselbst sein Heimatrecht, fällt aber im Verarmungsfall der Versorgung desjenigen Staates anheim, zu welchem der Heimatbezirk gehört.«

Die nachher in die Verfassung übernommenen Grundrechte des deutschen Volkes wiederholen im § 3 den § 2 des obigen Entwurfes, und fügen dem noch die Freiheit hinzu, an jedem Ort das Gemeindebürgerrecht zu gewinnen. § 6 hebt alle Beschränkungen der Auswanderung auf, welche bisher noch den außerdeutschen Staaten gegenüber galten. § 16 stellt die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten noch einmal unabhängig vom religiösen Bekenntnis fest, hier mit Einschluß des Judentums. § 20 lautet: »Die bürgerliche Gültigkeit der Ehe ist nur von der Vollziehung des Zivilaktes abhängig; die kirchliche Trauung kann nur nach Vollziehung des Zivilaktes stattfinden. Die Religionsverschiedenheit ist kein bürgerliches Ehehin-

desgesetzen auseinandersetzt und deren Bestimmungen eingehend würdigt, und sodann aus dem Grunde, weil es auf die spätere Bundesgesetzgebung Einfluß gehabt hat. Die Motive zu dem Entwurf wie dieser selbst zeigen alle Vorzüge der Behandlung in diesem philosophischen Parlament; jeder Radikalismus wird vermieden und nur das mögliche, aber auch das nötige verlangt. Die Rechte der Gemeinden und des Individuums sind sorgfältig gegeneinander abgewogen, die bisherige gemeinrechtliche Regelung wird im wesentlichen verworfen, es wird neues geschaffen. Unverkennbar ist dabei der Einfluß der preußischen Gesetzgebung. Die Abhängigkeit von der Staatsbehörde und der Gemeinde wird auf das unumgänglich notwendige beschränkt, die bisher meist üblichen Heimatscheine werden beseitigt, ebenso alle Anforderungen persönlicher Art, wie Vermögen, Arbeitskraft, Nahrung und Unbescholtenheit. Es heißt in den Motiven: »In dem vorliegenden Gesetz war die Aufgabe zu lösen, jedem Deutschen die möglichst große Freiheit des Aufenthalts, der Niederlassung und der Verwertung seiner Arbeitskraft innerhalb des ganzen Reichsgebiets zu garantieren, ohne dadurch die Selbständigkeit und das Wohl der Gemeinden zu gefährden.« Diese klare Forderung einer allgemeinen deutschen Ordnung auf diesen Gebieten ist sicherlich eins der größten Verdienste des 1848er Parlaments.

Die bisherigen Beschränkungen des Polizeistaats werden mit folgenden Worten abgetan: »Man sieht, alle jene präventiven Schutzmaßregeln gegen die Gefahren der Freizügigkeit, wie wir sie aus dem alten Polizeistaate überkommen haben, sind trügerisch, verfehlen ihren Zweck und heben den größten Teil der Segnungen auf, welche aus der Freizügigkeit der Nation erwachsen sollen, sie hemmen die frische, gesunde Saftströmung in den Adern des Volkes und müssen deshalb dem freieren System, welches nur repressive Mittel zuläßt, weichen.« »Es mußte daher 1. den Gemeinden die Pflicht auferlegt werden, jedem Fremden Aufenthalt und Wohnsitz zu gestatten; es mußten

dernis.« § 27 stellt die Berufswahl und Ausbildung frei und § 32 hebt jeden Untertänigkeits- und Herrschaftsverband auf.

Alle diese Bestimmungen sind nachher in die deutsche Reichsverfassung und die ausführenden Gesetze über Unterstützungswohnsitz, Freizügigkeit und Aufhebung der Ehebeschränkungen übergegangen, und haben darum ein nicht nur historisches, sondern ein eminent politisches Interesse auch vom Standpunkte der Armenverwaltung aus.

ferner 2. die Fälle bestimmt werden, in welchen die Schutzbedürftigkeit der Gemeinden ein Recht für sie begründet, dem bei ihr wohnenden Fremden, der ihr wirkliche Nachteile bringt, sei es weil er verarmt, sei es weil er durch Verbrechen ihre Sicherheit bedroht, wegzuweisen. Und um den Weggewiesenen nicht hilf- und heimatlos zu lassen, mußte 3. für jeden Deutschen eine Heimat festgesetzt werden, in der er nicht nur das Recht ungehindert zu verbleiben, sondern in der er auch im Verarmungsfalle Anspruch auf Unterstützung hat. Die Bestimmungen über Erwerbung und Verlust der Heimat waren notwendige Konsequenzen des obersten Zwecks des Gesetzes.«

Das Streben nach einem allgemein-deutschen Recht kommt noch einmal in den Worten zur Geltung: »Vielmehr kam es hier darauf an, neben dem Gemeindebürgertum, dessen Regelung den einzelnen Staaten und Kommunen verbleibt, und welches überall lokal und staatlich verschieden sein kann, auch eine Gemeindeangehörigkeit zu schaffen, welche in ganz Deutschland dieselbe ist, und deren Gewinn und Verlust lediglich vom Reiche aus normiert wird.«

Von der Auffassung, welche bei der Abfassung des Entwurfes leitend war, und welche zugleich zeigt, daß der Kommission nichts ferner lag, als eine radikale Aufhebung aller Beschränkungen ohne Rücksicht auf die Nützlichkeit, ihrer sachlichen Arbeit also, zeugt die Art der Abweisung eines Minoritätserachtens, welches der Gemeinde die Wegweisung gestatten will bei der Verletzung der öffentlichen Sicherheit, bei Bettel und »wenn derselbe sich sonst nicht auf redliche Weise ernährt« mit den Worten: »die Kommission hat diese Punkte abgelehnt, da sie alle in die beiden vorgeschlagenen Rubriken: Armenunterstützung und Verbrechen entfallen«.

Die Regelung öffentlicher Rechtsverhältnisse auf interterritorialer Grundlage ist wegen der Gemeinsamkeit der Interessen stets der erste Schritt bei der Schaffung internationalen Rechts überhaupt. Das Privatrecht folgt immer wesentlich später; dies war auch der Weg, welchen der Deutsche Bund ging. Es war aber auch die allererste Aufgabe, der er sich nach Ueberwindung der politischen Hindernisse unterzog, und hierbei wiederum der öffentliche Status der Person, soweit seine Wirkungen sich über die einzelstaatlichen Grenzen hinaus erstreckten.

Der Norddeutsche Bund ging demgemäß sofort ans Werk,

um ein einheitliches Personenrecht zu schaffen und somit den oben geschilderten Bestrebungen gerecht zu werden. Erleichternd wirkte es hierbei, daß der Norddeutsche Bund völlig staatlichen Charakter hatte, während der Deutsche Bund mehr völkerrechtlicher Art, international gewesen war. Erst jetzt war ein gemeinsames Indigenat überhaupt praktisch möglich. Dies fand seinen Ausdruck im § 3 der Verfassung: »Für den ganzen Bund besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist.

Kein Deutscher darf in der Ausübung dieser Befugnisse durch die Obrigkeit seiner Heimat, oder durch die Obrigkeit eines anderen Bundesstaates beschränkt werden.

Diejenigen Bestimmungen, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband betreffen, werden durch den im ersten Absatz ausgesprochenen Grundsatz nicht berührt.

Ebenso bleiben bis auf weiteres die Verträge in Kraft, welche zwischen den einzelnen Bundesstaaten in Beziehung auf die Uebernahme von Auszuweisenden und die Verpflegung erkrankter und die Beerdigung verstorbener Staatsangehörigen bestehen.

Hinsichtlich der Erfüllung der Militärpflicht im Verhältnis zu dem Heimatslande wird im Wege der Bundesgesetzgebung das nötige verordnet werden.

Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reiches.«

Was hier vor allem in die Augen fällt, ist die organische Entwicklung, Ausweitung und Vertiefung des Begriffs: deutscher Bundesangehöriger und der in ihm enthaltenen Rechte. Wir glauben dem am besten Ausdruck zu geben dadurch, daß dieser Begriff allmählich im Laufe des 19. Jahrhunderts von der Bundesakte über die 1848er Bewegung und die Gothaer und Eisenacher Verträge, sowie die Militärpflichtigkeitskonventionen hinweg aus

dem Bereich der bundesstaatlichen Verträge heraus und in den Bereich der einheitlichen Bundesgesetzgebung übernommen worden ist. Grade jene erwähnten Bestrebungen und Verträge haben der Begründung enger staatsrechtlicher Bindung in hervorragendem Maße vorgearbeitet. Für die einzelnen Rechtsgebiete, welche bisher bereits Gegenstand von Verträgen gewesen waren, wurden nicht gleich in der Verfassung selbst neue Normen aufgestellt, aber ihre Regelung auf der neuen einheitlichen Grundlage sofort in Aussicht genommen.

Artikel 4 unterstellt der bundesgesetzlichen Aufsicht vor allem in Nr. 1 unter 16 Nummern »die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb, einschließlich des Versicherungswesens, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Artikel 5 dieser Verfassung erledigt sind.«

Diese einleitenden Bestimmungen der Bundes- und nachherigen Reichsverfassung sind eine verkürzte Wiedergabe des Hauptinhalts der Grundrechte des deutschen Volkes aus der Verfassung von 1848, soweit sie sich auf die Staatsbürgerrechte beziehen.

Den allgemeinen in der Verfassung ausgesprochenen Grundsätzen folgte die nähere Ausführung auf dem Fuße. Außerdem mußten vor allen Dingen die bisherigen interterritorialen Verträge über Armenversorgung und Ausweisung ein integrierender Bestandteil der Bundesgesetzgebung werden. Das war die erste Folgerung aus dem aufgestellten Grundsatz des Unitarismus: alles was irgend einheitlich geregelt werden kann, muß in bezug auf seine Erstreckung über die Grenzen des Einzelstaates hinaus durch den Bund selbst in die Hand genommen werden. So folgt denn in den ersten Jahren bis 1870 eine umfassende bundesgesetzliche Arbeit, welche vor allem die persönlichen Statusrechte umfaßt, so daß dem endgültig gegründeten Deutschen Reich diese Materie im wesentlichen fertig vorgelegt werden kann.

So wird bereits am 12. Oktober 1867 jeder Paßzwang für die Bundesangehörigen beseitigt und somit das erste Erfordernis für die freie Bewegung innerhalb des gesamten Bundesgebietes erfüllt.

Am 1. November folgt dann das Gesetz über die Freizügig-

keit. Die Schwierigkeiten, welche der Regelung dieser Materie entgegenstanden, waren aus dem Grunde sehr große, weil die Bestimmungen hierüber in allen Bundesstaaten die verschiedensten waren. Die Einigung war aber andererseits dadurch erleichtert, daß die beiden größten Staaten: Preußen und Sachsen in ihrer bisherigen Ordnung ziemlich übereinstimmten und nicht überstimmt werden konnten, und daß ferner diese beiden Staaten diejenige Ordnung bei sich bereits eingeführt hatten, welche den Bedürfnissen des Bundes und den Wünschen seiner Bewohner denkbar weit entgegenkamen: sie waren die freiheitlichsten. Preußen hatte seit 1804, 1810, bez. 1842, Sachsen seit 1834 das Prinzip der Freizügigkeit befolgt. Preußen stand außerdem vor der Notwendigkeit, innerhalb seines eigenen Staatsgebietes zwischen seinen alten und neuen Provinzen, welche letzteren durchweg dem alten Heimatsprinzip folgten, einen Ausgleich zu schaffen. Was lag also näher als diese beiden Neuregelungen miteinander zu verbinden und dem Beispiele der Großen, welches zudem sichtlich die wirtschaftlichen Kräfte der Länder entfesselt hatte, zu folgen? Es war die einzige Möglichkeit, um zu einer Einigung zu gelangen.

Die Frage war nun nur noch, wieweit man das Prinzip der Freizügigkeit erstrecken sollte. Ein Antrag der Kgl. Sächsischen Regierung bezweckte, die gewerbliche Freizügigkeit in vollem Umfange in dies Gesetz hereinzuziehen. Diese Anregung hatte einen Beschluß des Bundesrates zur Folge, der Regelung der Gewerbefreiheit in einem besonderen Gesetz näher zu treten, nicht aber in diesem Gesetz. Der gegenwärtige Gesetzentwurf sei bestimmt[1]): »auf Grundlage des gemeinsamen Bundesindigenats nach Maßgabe der durch Artikel 4 geregelten Kompetenz die in einzelnen Bundesstaaten noch bestehenden Beschränkungen des Niederlassungsrechts aufzuheben und in sämtlichen Bundesterritorien die Freizügigkeit in gleichem Umfange einzuführen«. Der Entwurf erstreckte sich ebenfalls nicht »auf Regelung des Staatsbürgerrechts, des Gemeindebürgerrechts und der Heimatsberechtigung; ebenso werden die Armenunterstützungsvorschriften nur wenig berührt; diejenigen Beschränkungen der wirtschaftlichen Freizügigkeit, welche ihren Grund in der Gewerbegesetzgebung[2]) haben, bleiben vorerst bestehen«.

1) Vgl. Motive zum Präsidialgesetzentw. *Arnold*, S. 10.

2) Ein Amendement: »Das den Zünften oder sonstigen Korporationen zu-

§ 1 des Gesetzes lautet: »Jeder Bundesangehörige hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes:

1. an jedem Orte sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigne Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist;

---

stehende Recht, andere von dem Betrieb eines Gewerbes auszuschließen, desgleichen das Verbot, Gewerbe und Handel auf dem Lande zu treiben, wird aufgehoben« wurde von dem Vertreter des Bundeskanzleramts Delbrück bekämpft. ... »Indessen sei man zu der Ueberzeugung gekommen, daß das vorliegende Gesetz nicht der Ort noch die Zeit ist, um so einschneidende Bestimmungen zu treffen, wie sie in dem vorliegenden Amendement vorgeschlagen seien. In Beziehung auf die Frage auf welchem Wege am zweckmäßigsten die gewerbliche Freizügigkeit herzustellen sei, hätten sich die Ansichten dahin gestellt, daß, gegenüber dem unzweifelhaft vorhandenen Bedürfnis und gegenüber namentlich dem großen Werte, welcher von dem Reichstag selbst auf die baldige übereinstimmende Regelung dieser Frage gelegt werde, die Beschreitung des Weges der Bundesgesetzgebung derjenigen des Weges der Landesgesetzgebung vorzuziehen sei. Es sei dabei zweierlei zu unterscheiden. In einem Teile der Bundesstaaten bestehen Beschränkungen des Gewerbebetriebes, die auf Privatrechtstiteln beruhen und unter dem Namen der ausschließenden Gewerbeberechtigungen, Zwangs- und Bannrechte, Rechte zur Erteilung gewerblicher Konzessionen und Rechte zur Erhebung gewerblicher Abgaben bekannt sind. Die Regulierung dieser auf Privatrechtstiteln beruhenden Verhältnisse könne schon aus dem Grunde nicht zum Gegenstande der Bundesgesetzgebung gemacht werden, weil es sich hier überall um Entschädigungen der Berechtigten handeln werde, und um eine Entschädigung, die der Natur der Sache nach nicht aus Bundesfonds gewährt werden könne, sondern nur aus Landesfonds zu gewähren sei. Dieser Teil der Gewerbegesetzgebung, welcher wesentlich das Terrain für eine gemeinschaftliche Bundesgesetzgebung zu präparieren habe, werde unzweifelhaft den Territorialgesetzgebungen überlassen bleiben müssen. Dagegen erscheine es wohl zulässig, den anderen Teil der Gewerbegesetzgebung, und zwar denjenigen, auf welchen es im großen und ganzen hauptsächlich und nach den im Reichstage gefallenen Aeußerungen und gestellten Anträgen wesentlich auch hier ankomme, nämlich den Teil der Gewerbegesetzgebung, der sich mit den im Staatsinteresse für nötig befundenen Beschränkungen des Gewerbebetriebes beschäftige, füglich im Wege der Bundesgesetzgebung und zwar hoffentlich bald zu erledigen.«

Nach der Ueberzeugung des Abg. Miquel gab das Gesetz »nicht bloß eine persönliche, sondern auch eine volle gewerbliche Freizügigkeit. Das Gesetz gebe keine Gewerbefreiheit, aber es stelle in betreff der Wahl des Wohnorts, des Gewerbebetriebes und der Erwerbung des Grundeigentums den Auswärtigen, den Nicht-Einheimischen dem Einheimischen völlig gleich und darin allein beruhe der Begriff der Freizügigkeit«.

Diese Trennung der Begriffe drang vernünftigerweise durch. Die Gewerbebeschränkungen beider Art wurden jedoch entgegen den Ausführungen Delbrücks später gleichermaßen durch die Bundesgesetzgebung aufgehoben, bez. festgestellt, was durch die Bundes-, dann Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869 geschah. Vgl. §§ 1, 2, 4, 7, 8, 10.

2. an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben;

3. umherziehend oder an dem Ort seines Aufenthalts, beziehungsweise der Niederlassung Gewerbe aller Art zu betreiben, unter den für die Einheimischen geltenden gesetzlichen Bestimmungen.

In der Ausübung dieser Befugnisse darf der Bundesangehörige, soweit nicht das gegenwärtige Gesetz Ausnahmen zuläßt, weder durch die Obrigkeit seiner Heimat, noch durch die Obrigkeit des Orts, in welchem er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert werden oder durch lästige Bedingungen beschränkt werden.

Keinem Bundesangehörigen darf um des Glaubensbekenntnisses willen oder wegen fehlender Landes- oder Gemeindeangehörigkeit der Aufenthalt, die Niederlassung, der Gewerbebetrieb oder der Erwerb von Grundeigentum verweigert werden[1].«

Die Motive bemerken dazu: »§ 1 stellt den Grundsatz der Freizügigkeit im wesentlichen so auf, wie derselbe in Preußen besteht«.

In der Kommission ebenso wie in der Plenarversammlung fanden sodann noch Erörterungen über die Begriffe: Wohnung, Niederlassung, Aufenthalt usw. statt, aus welchen nur hervorgeht, daß die Absicht bestand, jede Art von Aufenthalt, vorübergehend oder dauernd, mit oder ohne Ansässigkeit völlig sicher und unabhängig von der Willkür der Gemeinden zu stellen[2]).

§ 3 des Gesetzes behandelt die polizeiliche Ausweisungsbefugnis von bestraften Personen. Diese regelt sich nach den Landesgesetzen. Von Reichswegen hat das Strafgesetzbuch für den Deutschen Bund eigene Grundsätze darüber aufgestellt, neben welchen die landesgesetzlichen Bestimmungen bestehen bleiben. Hier ist von Wichtigkeit Abs. 2 des § 3: »Solchen Personen,

---

1) Alle auf der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses beruhenden Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der staatsbürgerlichen Rechte wurden generell aufgehoben durch das Gesetz betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung vom 3. Sept. 1869, welches vom ganzen Deutschen Reich einschließlich Bayerns übernommen wurde.

2) Maßgebend für Aufenthaltsbeschränkungen ist nur das Sicherheitsinteresse. Jede Ausweisung muß beruhen auf Landes- oder Reichsgesetz, auf richterlicher nach Gesetz auferlegter Nebenstrafe, durch die Polizeibehörde bei vorläufig entlassenen Gefangenen und infolge Verhängung der Polizeiaufsicht durch den Richter. Das Reichsgesetzbuch normiert dann noch einige besondere Verbrechen und Vergehen, welchen die Polizeiaufsicht folgt.

welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen, oder welche in einem Bundesstaate innerhalb der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettelns oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaate von der Landespolizeibehörde verweigert werden.

Die eigentlichen armenrechtlichen Freizügigkeitsbeschränkungen behandeln sodann die §§ 4 und 5. Diese §§ stellen sich vollkommen auf den Standpunkt der preußischen Gesetzgebung des Jahres 1842, wie das abermals die Motive des Bundespräsidiums ausdrücklich feststellen. § 4 lautet: »Die Gemeinde ist zur Abweisung eines Neuanziehenden nur dann befugt, wenn sie nachweisen kann, daß derselbe keine hinreichenden Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn er solchen weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Den Landesgesetzen bleibt vorbehalten, diese Befugnis der Gemeinden zu beschränken.

Die Besorgnis vor künftiger Verarmung berechtigt den Gemeindevorstand nicht zur Zurückweisung.«

Es wird hierdurch die Beweislast hinsichtlich der Arbeitsunfähigkeit der ausweisenden Gemeinde zugeschoben. Der zweite Absatz ist dem preußischen Gesetz betr. Aufnahme usw. § 5 wörtlich entnommen, aber erst durch die Kommission eingefügt.

§ 5 bezieht sich auf die Fortsetzung des Aufenthalts, nachdem der Anzug einer Person gemäß § 4 durch die Gemeinde nicht verhindert worden ist, verlangt also die Nachweisung der bei dem Anzug vorhanden gewesenen Verarmung ex post ebenso wie das preußische Aufnahmegesetz. Als Kriterium ist hier ebenso wie bisher in Preußen nach 1855 die völlige Verarmung innerhalb einer bestimmten — bis zum Erlaß des Unterstützungswohnsitzgesetzes der Landesgesetzgebung überlassenen — Frist festgesetzt, welche dann die Vermutung begründet, daß dieselbe schon vor dem Anzuge vorgelegen hat und somit der Gemeinde die Beweislast erleichtert. Andererseits enthält der § auch die notwendigen Kautelen gegen den Mißbrauch der Gemeinden, indem in den Verhandlungen die Begriffe der »öffentlichen Armenunterstützung« und der »vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit« eingehend behandelt werden. § 5 lautet: »Offenbart sich nach dem Anzuge die Notwendigkeit einer öffentlichen

Armenunterstützung, bevor der Anziehende an dem Aufenthaltsorte einen Unterstützungswohnsitz (Heimatrecht) erworben hat, und weist die Gemeinde nach, daß die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist, so kann sie die Fortsetzung des Aufenthalts versagen.«

§ 8 hebt alle Einzugs- und Einkaufsgelder auf, § 9 stellt die Ortsarmenverbände und Gesamtarmenverbände den Gemeinden gleich, § 10 überläßt die Meldevorschriften weiter der Landesgesetzgebung, § 11 lautet: »Durch den bloßen Aufenthalt oder die bloße Niederlassung, wie sie das gegenwärtige Gesetz gestattet, werden andere Rechtsverhältnisse, namentlich die Gemeindeangehörigkeit, das Ortsbürgerrecht, die Teilnahme an den Gemeindenutzungen und der Armenpflege nicht begründet.

Wenn jedoch nach den Landesgesetzen durch den Aufenthalt oder die Niederlassung, wenn solche eine bestimmte Zeit hindurch ununterbrochen fortgesetzt werden, das Heimatsrecht (Gemeindeangehörigkeit, Unterstützungswohnsitz) erworben wird, behält es dabei sein Bewenden.« § 6, welcher die Ausweisung tatsächlich erst nach Einwilligung der Heimatsgemeinde zur Aufnahme gestattet, ist hernach in die Ausführungsgesetze der Bundesstaaten übergegangen. § 7 endlich, welcher das Verfahren in Streitfällen bei der Ausweisung behandelt und auf die Gothaer Konvention verweist, ist durch § 1 Abs. 2 des Ges. ü. d. Unterstützungswohnsitz formell und durch die in demselben Gesetze bestimmte Einrichtung des Bundesamts für das Heimatswesen materiell aufgehoben. Nur Bayern gegenüber bestand er noch weiter, bis auch dieses im Jahre 1912 unter Aufgabe seines Reservatrechtes dem reichsgesetzlichen Unterstützungswohnsitzprinzip beitrat.

Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz selbst stieß nun bei seiner Vorbereitung auf weit größere Schwierigkeiten als das Freizügigkeitsgesetz, obwohl der Reichstag von Anfang an die Forderung auf Einbringung eines bezügl. Entwurfes wiederholt aufstellte. Die Ansichten der im Bundesrat vertretenen Regierungen gingen hier viel mehr auseinander als dort. Der von der preußischen Regierung am 19. Februar 1869 vorgelegte, von *Flottwell* ausgearbeitete Entwurf, welcher sich im wesentlichen an die preußische Gesetzgebung anschloß, fand nicht die Mehrheit des Bundesrats, indem hier auch Sachsen auf die Seite der

Anhänger des Heimatgrundsatzes trat. Somit hielt auch der am 14. Februar 1870 dem Bundestag vorgelegte Entwurf[1]) an dem Heimatsprinzip fest und statuierte den Unterstützungswohnsitz nur in den Fällen, wo von dem Hilfsbedürftigen die Grenze des Heimatstaates überschritten wird, aber »Ein Unterstützungswohnsitz kann im Heimatsstaate auf Grund dieses Gesetzes nicht erworben werden.« Innerhalb des Heimatstaates behielt also die Heimatgesetzgebung ihre volle Geltung. Der Rechtszustand auf Grund der Gothaer und Eisenacher Konvention sollte auf alle Fälle der Unterstützungsbedürftigkeit ausgedehnt und so verlängert werden.

Die Kommission des Reichstages aber und dieser selbst stellten im Gegensatz dazu den alten preußischen Entwurf im wesentlichen wieder her, um die Reichseinheit zu wahren und die interterritoriale Freizügigkeit und damit das alldeutsche Bundesindigenat in jeder Beziehung voll durchzuführen; und somit wurde durch das endgültige Gesetz das preußische Prinzip in vollem Umfange adoptiert. Nur Bayern stand auf Grund seiner Reservatrechte abseits und galt auch fernerhin als Ausland, und für die Beziehungen mit ihm blieben die Verträge von Gotha und Eisenach weiter in Geltung.

Vorher waren durch das Gesetz betreffend die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung[2]) vom 4. Mai 1868 noch die vielartigen in außerpreußischen Bundesstaaten bestehenden Ehehindernisse abgeschafft. Nur die landesgesetzlichen Bestimmungen über Eheschließungen der Beamten und Militärpersonen sowie der Ausländer blieben auch fernerhin in Geltung. (§ 2 Abs. 2 und 4.)

§ 1 dieses Gesetzes besagt: »Bundesangehörige bedürfen zur Eingehung einer Ehe oder zu der damit verbundenen Gründung eines eigenen Haushalts weder des Besitzes noch des Erwerbes einer Gemeindeangehörigkeit (Gemeindemitgliedschaft) oder des Einwohnerrechts, noch der Genehmigung der Gemeinde (Gutsherrschaft) oder des Armenverbandes, noch einer obrigkeitlichen Erlaubnis.

Insbesondere darf die Befugnis zur Verehelichung nicht beschränkt werden wegen Mangels eines bestimmten die Groß-

1) Vorlage des Bundespräsidiums § 2, Abs. 2.

2) Auch diesem Gesetz trat Bayern dann auf Grund seiner Reservatrechte nicht bei.

jährigkeit übersteigenden Alters oder des Nachweises einer Wohnung, eines hinreichenden Vermögens oder Erwerbes, wegen erlittener Bestrafung, bösen Rufes, vorhandener oder zu befürchtender Verarmung, bezogener Unterstützung oder aus andern polizeilichen Gründen. Auch darf von der ortsfremden Braut ein Zuzugsgeld oder eine sonstige Abgabe nicht erhoben werden.

Ferner wurde durch Gesetz vom 3. Juli 1869 die völlige »Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Hinsicht« proklamiert, welches seine Wirkung vornehmlich auf die Rechtsstellung der Juden erstreckte[1]).

Endlich ist für die hier behandelten Rechtsverhältnisse das Gesetz vom 1. Juni 1870 über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit von Bedeutung, auf welches am geeigneten Orte zurückzukommen sein wird.

Am 6. Juni 1870 endlich wurde das die ganze Entwicklung abschließende Gesetz über den Unterstützungswohnsitz erlassen. Hierüber sagen die dem bundespräsidialen Entwurf beigefügten Motive[2]): »Mit diesen Gesetzen — über Freizügigkeit, Eheschließung usw. — einen so großen Fortschritt auf der Bahn der wirtschaftlichen und sozialen Entfesselung der nationalen Kraft sie auch enthalten, ist indessen die Bundesgesetzgebung auf diesem Gebiete keineswegs als abgeschlossen zu betrachten. Es läßt sich nicht verkennen, daß die volle und gleichmäßige Freizügigkeit und die unbeschränkte Befugnis zur Verehelichung und zur gewerblichen Niederlassung so lange höchst ungleichmäßig wirken müssen, als nicht die sehr verschiedenartigen Bestimmungen der Territorialgesetzgebungen über den Erwerb und Verlust des Heimatrechts und die Verpflichtung zur Armenpflege im Wege der Bundesgesetzgebung ebenfalls ihren Ausgleich gefunden haben. . . . . .

»Die für das Gesetz gewählte Bezeichnung deutet von vornherein auf einen fest begrenzten Rahmen für dessen Inhalt hin. Nach dem Entwicklungsgange, welchen die Bundesgesetzgebung auf diesem Gebiete genommen, kann überhaupt von einem das gesamte unter dem gemeinrechtlichen Begriff der »Heimat« fallende Rechtsgebiet einheitlich zusammenfassenden Gesetze nicht die Rede sein. Denn durch die vorerwähnten Gesetze ist bereits ein wesentlicher Teil der in der Mehrzahl der Bundesstaaten bis-

1) Vgl. Anm. 1, S. 32.

2) Vgl. sten. Ber. Bd. 3 S. 163 ff. *Arnold*, S. 140 ff.

her ausschließlich an das Heimatsrecht geknüpften bürgerlichen Rechte, nämlich: das Recht des Aufenthalts und der Niederlassung, das Recht zum Gewerbebetriebe und zur Erwerbung von Grundeigentum, sowie zur Verehelichung, Begründung eines eigenen Hausstandes von diesem Zusammenhange losgelöst und zu selbständigen und jedem Bundesangehörigen im ganzen Bundesgebiete zustehenden Befugnissen geworden. Von dem ganzen Inhalt des Heimatrechts ist demnach, abgesehen von der hier überhaupt nicht in Betracht kommenden Gemeindeangehörigkeit, nur noch der Unterstützungswohnsitz geblieben. . . . . .

»Der traditionelle Zug der deutschen Rechtsentwicklung ist kaum auf irgend einem Gebiete zu so systematischer Ausbildung bei Schaffung partikulärer Rechtsnormen gelangt, als auf dem Gebiete des Heimatrechts, so daß die Herstellung völliger Rechtsgleichheit auf demselben nicht ohne tief eingreifende Veränderungen nach einer oder der anderen Richtung hin möglich sein würde. . . .

»Die Frage, welchen Weg die Bundesgesetzgebung einzuschlagen habe, um zu einer befriedigenden Ausgleichung der aus der oben dargestellten Verschiedenheit der Heimatsgesetzgebungen für die volle Entfaltung der Freizügigkeit entspringenden Hindernisse zu gelangen, ist nicht leicht zu entscheiden. Der einfachste, direkt zum Ziel führende und am meisten in der Konsequenz des im Schoße des Reichstags angeregten Gedankens liegende Weg würde unzweifelhaft darin bestehen, unter Aufhebung aller partikulären Gesetzgebungen, für das ganze Bundesgebiet ein einheitliches Recht auf der Grundlage zu schaffen, daß für jeden Norddeutschen in jeder Gemeinde des Bundesgebiets der Erwerb beziehentlich der Verlust des Unterstützungswohnsitzes nach gleichmäßigen Normen geregelt würde. Es ist indessen Bedenken getragen, diesen Weg zu betreten. Die Heimatsgesetzgebung bildet, namentlich in ihrem engen Zusammenhang mit dem Gemeindewesen, in den meisten Bundesstaaten einen so wichtigen Bestandteil des gesamten öffentlichen Rechtszustandes, daß ihre gänzliche Aufhebung, beziehentlich Umgestaltung nicht ohne tief einschneidende, in ihrer Tragweite kaum zu übersehende Rückwirkungen auf die mannigfachsten, in das soziale Leben seit lange eingebürgerten und eben darum lieb gewordenen Verhältnisse würde vor sich gehen können. Eine derartige bundesgesetzliche Maßregel würde von einem Teile der Bevölkerung wahrscheinlich

nur mit Widerstreben aufgenommen werden. Es ist daher in Erwägung, daß die Bundesgesetzgebung nicht wohl daran tun würde, gerade auf dem vorliegenden Gebiete über das allseitig anerkannte notwendigste Bedürfnis hinaus, mit Aenderungen des bestehenden Rechtszustandes vorzugehen, vorgezogen worden, nach einer Lösung der Frage zu suchen, welche geeignet schien, unter möglichster Schonung wertgehaltener Eigentümlichkeiten wenigstens den erheblichsten im Gefolge der Freizügigkeit auf dem Gebiete des Heimatwesens und der Armenpflege hervorgetretenen Mißständen im gegenseitigen Verhältnisse der verschiedenen Bundesstaaten zueinander Abhilfe und damit dem für den Augenblick dringendsten Bedürfnisse Befriedigung zu verschaffen. Eine solche Lösung ist darin gefunden worden, daß die Bundesgesetzgebung sich des Eingreifens in die innere Armengesetzgebung der einzelnen Bundesstaaten enthält, also die einzelnen Heimatsgesetze im wesentlichen unberührt läßt, daß sie dagegen für jeden Norddeutschen die Möglichkeit eines im ganzen Bundesgebiete wirksamen, nach gleichmäßigen Normen entstehenden und erlöschenden Unterstützungswohnsitzes außerhalb des Heimatsstaates schafft.«

Die Kommission des Reichstags war hiermit nicht einverstanden, sie zog die Geltungsgrenzen des zu erlassenden Gesetzes viel weiter. »Die Bundesverfassung schuf in Artikel 3 das Bundesindigenat und bezeichnete als dessen rechtliche Wirkung die Gleichstellung aller Bundesangehörigen innerhalb des Einzelstaats: bezüglich der Zulassung zum Gewerbebetrieb, zur Erwerbung von Grundstücken und zu öffentlichen Aemtern, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genuß aller sonstigen bürgerlichen Rechte, sowie bezüglich der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes.«

»Diese verfassungsmäßige Gleichstellung hatte zunächst nur die negative Konsequenz, die Schranken hinwegzuräumen, welche innerhalb jeden Einzelstaats die eigenen Angehörigen von den Angehörigen anderer Einzelstaaten trennten. Sie konnte nicht bewirken, daß für alle Bundesangehörigen ein gleiches selbständiges und von den Landesgesetzen unabhängiges Recht auf Niederlassung mit den sich hieran knüpfenden Folgen erwachse. Fehlte es zunächst an einem solchen Recht, so mußte für die Zeit des Mangels Fürsorge getroffen werden. Es mußte vorläufig bestimmt werden, was gelten sollte, wenn ein dem Einzelstaat

nicht angehöriger Norddeutscher nach den Landesgesetzen dieses Einzelstaats des Rechts zum Aufenthalt entbehre und folgeweise der Ausweisung verfalle. Diese Fürsorge traf die Verfassung, indem sie Art. 3 Abs. 4 die Verträge weiterbestehen ließ . .« (sc. Eisenach und Gotha).

»Das Bundesindigenat an sich, gemäß seinem wesentlich negativen Charakter, konnte ferner nicht bewirken, daß die Bestimmungen des Gemeinderechts, welches innerhalb jedes Einzelstaats für die Mitgliedschaft in der Gemeinde, für die Teilnahme an hieraus folgenden Benefizien besondere Voraussetzungen aufstellte, ohne weiteres zugunsten jener Gleichberechtigung außer Kraft traten. Es konnte dies nicht, weil die Ungleichheit, um deren Aufhebung es sich handelte, nicht eine Folge der besonderen Landesangehörigkeit war, sondern vielmehr eine Folge der besonderen Gemeindeangehörigkeit und des besonderen Gemeinderechts.« Darum wurden die Armenbestimmungen von der Verfassung ausgenommen.

»Der Unvollkommenheit des Bundesindigenats nach der Richtung seiner sofortigen, in unmittelbarer Konsequenz eintretenden Wirksamkeit hin, war man sich, als die Verfassung gegeben wurde, wohl bewußt, und wenn dem ohnerachtet man sich erst dabei beschied, den Begriff »bundesangehörige Ausländer innerhalb des Einzelstaats« zu beseitigen, so geschah dies nicht, um hiermit abzuschließen, um die negative, unvollständige Form für alle Zeit beizubehalten, sondern in der Absicht, im Wege der Bundesgesetzgebung alle diejenigen Institutionen einzeln aufzurichten, welche in ihrer Totalität und in ihrer lebendigen Wechselwirkung das Bundesindigenat zu einem selbständigen und vollen Rechte norddeutscher Bundeszugehörigkeit erweitern, verstärken und ein wahres Bundesbürgerrecht herstellen müssen.« Diese Absicht manifestierte A. 4 der Verfassung, welcher die Beaufsichtigung seitens des Bundes auf jene Gebiete erstreckte.

Artikel 3 der Verfassung stellte also die Beschränkungen der vollen Wirksamkeit des Bundesindigenats fest, und Artikel 4 behielt der Bundesgesetzgebung die weitere Regelung gerade dieser Materien vor.

»Abgesehen von den anderen im Text angeführten Gesetzen war es vor allem das Freizügigkeitsgesetz, welches die Niederlassungsverhältnisse bundesrechtlich ordnete und den norddeutschen Bundesangehörigen ein von den Landesgesetzen unabhän-

giges Recht auf Niederlassung gab. Legislatorisch korrekt wäre es gewesen, gleichzeitig mit der Freizügigkeit und der Niederlassung diejenigen Verhältnisse zu regeln, welche sich in untrennbarem Zusammenhange mit dem Niederlassungsrechte bewegen, und welche man mit einem allgemeinen Ausdruck als Heimatsverhältnisse zu bezeichnen pflegt.«

Daß dies unterblieb, lag nur an Umständen äußerlicher Art, vor allem der Ueberbürdung des Reichstages mit noch dringlicheren Gesetzgebungsarbeiten.

»Indem das Freizügigkeitsgesetz neben anderen Gründen im § 5 in der Negative feststellt, unter welchen Voraussetzungen ein Norddeutscher wegen Hilfsbedürftigkeit von dem freigewählten Aufenthaltsorte hinweggewiesen werden kann, so läßt es ungelöst die korrelaten Fragen:

1. Welches ist derjenige Ort, an den der nach Freizügigkeitsgesetz Auszuweisende hinzuweisen ist, und welches ist der Ort, von dem, welches sind die Voraussetzungen, unter denen auch der Hilfsbedürftige nicht ausgewiesen werden darf?

2. Wie regelt sich unter den möglicherweise konkurrierenden Orten die öffentliche Pflicht, diejenigen Leistungen zu gewähren, welche kraft staatlichen Zwangs als Folge der Hilfsbedürftigkeit eintreten?

Die positive Lösung dieser Fragen in ihrem prinzipiellen und systematischen Zusammenhang untereinander und mit den angrenzenden Rechtsgebieten, wurde als die Aufgabe des vorliegenden Gesetzes anerkannt«[1]).

Der Entwurf des Bundespräsidiums beruhte auf der Grundanschauung, daß die von dem Gesetz zu lösenden Fragen eine verschiedenartige Behandlung zu erfahren hätten, je nachdem der Bezirk, welcher in Anspruch genommen werden sollte, dem Heimatsstaate angehörte oder nicht. »Nicht nach der im Gegenstande selbst liegenden Ungleichartigkeit, sondern nur nach der Abstammung des Hilfsbedürftigen sollte verschiedenes Recht gelten.« Die Kommission ging von dem entgegengesetzten Standpunkt aus, daß diese Ordnung eine gleichartige für das gesamte Bundesgebiet sein müsse. »Dem Geiste der Bundesverfassung und ihrer ausdrücklichen Disposition im § 4 entspreche es allein,

1) Wir führten die Motive des Präsidiums und der Kommission so genau und vielfach im Wortlaut an, weil sie die Rechtslage sowohl wie auch die entgegenstehenden Interessen und den Zweck des Gesetzes genau und klar formulieren.

ein einheitliches Heimats- und Niederlassungsrecht zu gründen, nicht aber ein Heimatsrecht einzuführen, welches erst lebendig wird, wenn der Norddeutsche die Grenze des Staats seiner speziellen Angehörigkeit überschreite.«

In den parlamentarischen Kämpfen, welche sich über dies Gesetz entspannen, drang die Meinung der Kommission und des mit großer Mehrheit hinter ihr stehenden Reichstags um so leichter durch, als im Bundesrat selbst Preußen und der an diesem Gesetz persönlich anteilnehmende Reichskanzler nur notgedrungen der Mehrheit der kleinen Bundesstaaten unter der Führung Sachsens nachgegeben hatte. Wäre doch bei Annahme des Heimatsprinzips unter gleichzeitiger Geltung der Freizügigkeit Preußen, weil es die leichteste Ersitzung des Armendomizils eingeführt hatte, leicht zum »Landarmenverband« und Abschiebungsgebiet für die kleinen Staaten geworden, welche an ihrer Heimatsgesetzgebung in weniger weitherziger Weise festhielten.

Von dem Gesetz selbst kommen hier nur die Abschnitte in Betracht, welche sich mit dem Bundesindigenat, den Armenverbänden und dem Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes befassen.

§ 1 stellt die allgemeine Grundlage her: »Jeder Norddeutsche ist a) in Bezug auf die Art und das Maß der im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung, b) auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes als Inländer zu behandeln.« Absatz 2 hebt in Konsequenz die alten Verträge und § 7 des Freizügigkeitsgesetzes auf. Die Bundesangehörigkeit bemißt sich nach dem Gesetz vom 1. Juni 1870 über Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit. »Nativitas, allectio, nuptiae« begründen die Staatsangehörigkeit, diese hinwiederum die Bundesangehörigkeit. Jene kann in mehreren Staaten besessen werden. Der Wohnsitz, »domicilium« also allein begründet die Staatsangehörigkeit nicht mehr. Die Aufgabe der Staatsangehörigkeit steht wie die Auswanderung frei, wenn nicht staatsrechtliche Gründe oder solche der Wehrpflicht entgegenstehen. Sie tritt kraft Gesetzes durch Ersitzung ein in 10 Jahren.

Die weiteren Paragraphen des Gesetzes sind eigentlich nur Ausführungsbestimmungen des § 1, von denen uns nur die auf Absatz b bezüglichen interessieren.

Die §§ 2—7 regeln die Verhältnisse der Armenverbände untereinander und zu den Armen und zu der staatlichen Gewalt.

Armenverbände auf konfessioneller Grundlage gelten nicht als öffentliche Verbände. (§ 6.)

§ 8 weist den Landesgesetzen ihren Geltungsbereich zu: »Die Landesgesetze bestimmen über die Zusammensetzung und Einrichtung der Ortsarmenverbände und Landarmenverbände, über die Art und das Maß der im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung, über die Beschaffung der erforderlichen Mittel, darüber, in welchen Fällen und in welcher Weise den Ortsarmenverbänden von den Landarmenverbänden oder von anderen Stellen eine Beihilfe zu gewähren ist, und endlich darüber, ob und inwiefern sich die Landarmenverbände der Ortsarmenverbände als Organe der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger bedienen dürfen.« Also der ganze materielle Inhalt des § 1 Abs. a, nichts dagegen von dem Abs. b ist der Landesgesetzgebung zur Ausführung überwiesen. Abs. b ist die Ursache, der Zweck und der Mittelpunkt des ganzen Gesetzes, er ermöglicht erst das Durchdringen des preußischen Systems im ganzen Reiche. Er ist an die Stelle des Abs. 2 § 2 des Präsid.-Entwurfs getreten, welcher die Heimatsbestimmungen ebenfalls der Landesgesetzgebung überweisen wollte. Mit diesem Absatz sind auch die §§ 29 und 49 jenes Entwurfes gefallen, von denen der erstere das Nebeneinander des bundesgesetzlichen Unterstützungswohnsitzes und des landesgesetzlichen Heimatsrechts ordnete, während dieser eine Art von nur armenrechtlicher Staatsangehörigkeit schuf, welche in dem endgültigen Gesetz aber dem Institut der Landarmen gewichen ist. (§ 5.)

Die §§ 9 ff. handeln von dem Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes. Dieser wird erworben durch Aufenthalt, Verehelichung, Abstammung. Maßgebend ist in erster Linie der Aufenthalt, der gewöhnliche, nicht qualifizierte Wohnsitz, »domicium oder incolatus«. Verehelichung und Abstammung sind unselbständige Erwerbsgründe und stehen jenem immer nach. Als Frist der Ersitzung durch einfachen Aufenthalt hatte der präsidiale Entwurf entsprechend seiner dem Heimatprinzip näherstehenden Tendenz 5 Jahre vorgeschlagen, die Kommission sich für 3 Jahre entschieden, der Reichstag selbst aber nur 2 Jahre beschlossen. Diese Ersitzungsfrist ruht während der Dauer der von einem öffentlichen Armenverband gewährten Unterstützung, er wird unterbrochen durch den Antrag seitens des unterstützenden Verbandes an einen andern auf Uebernahme des Hilfsbe-

dürftigen. Die im § 5 Freizügigkeitsgesetzes gegebene Beschränkung der Freizügigkeit wird hierdurch wieder wesentlich eingeengt. (§ 14.)

Es bestehen also als Erwerbsgründe für den Unterstützungswohnsitz noch »domicilium, nativitas, nuptiae«. § 13 stellt als Erfordernis, allerdings nur auf die Ersitzungsfrist beschränkt, den »animus perpetuo habitandi« auf. § 12 fügt als weiteres Erfordernis die freie Selbstbestimmung bei der Wahl des Wohnsitzes hinzu, deren zeitweises Fehlen die Ruhe der Ersitzungsfrist herbeiführt. Erstes Erfordernis für den Erwerb ist die Großjährigkeit als Selbständigkeit. Als Termin der Großjährigkeit wurde noch nicht das in Preußen seit dem Gesetz vom 9. Dezember 1869 maßgebende Alter von 21 Jahren für das Bundesgebiet adoptiert, wie dies von vielen Seiten gewünscht und erwartet wurde, sondern das 24. Lebensjahr, welches unter Ueberspringung des seit 1875 im ganzen Reich gültigen Großjährigkeitstermins von 21 Jahren gleich auf 18 Jahre 1894 und auf 16 Jahre 1909 herabgesetzt wurde. Gesetz vom 17. Februar 1875 hatte die preußische Großjährigkeit im Reiche eingeführt.

Im übrigen war als freie Selbstbestimmung nicht die tatsächliche, privatrechtliche Selbständigkeit, welche durch Dienst- und andere Verträge eingeschränkt werden konnte, angesehen, sondern nur die öffentlichrechtliche Geschäftsfähigkeit, die freie Entschlußfähigkeit nach Maßgabe der Gesetze [1]). Auch Gesinde und Beamte sind in bezug auf den Unterstützungswohnsitz selbständig. Dagegen schließt Mangel der Willensfähigkeit und dadurch herbeigeführte Geschäftsunfähigkeit oder Geschäftsbeschränktheit [2]) die Erwerbsfähigkeit auch in dieser Beziehung aus. Ausgeschlossen vom Erwerb sind also die Personen, welche unter Vormundschaft stehen, in Haft befindliche und Militärpersonen, sowie endlich Ehefrauen [3]), solange sie nicht aus rechtlich zu-

1) Entsprechend der Rechtsentwicklung in Preußen. Vgl. oben Kap. 6 und Entsch. Obertrib. 29. Nov. 1861. »Die Bestimmungen der Gesetze von 1842 können nur auf Personen Anwendung finden, welche aus freier Wahl und Selbstbestimmung sich an einem Ort niederlassen oder ihren Wohnsitz wählen. *Arnold*, S. 195 und *Eger*, S. 99, der verschiedene spätere Entscheidungen der Gerichte anführt, Reichsgericht für die privaten und BAH. sowie OVG. für die öffentlichen Momente.

2) Mangel der Willensfähigkeit entweder »im Zustande der Bewußtlosigkeit oder krankhafter Störung der Geistestätigkeit, durch welche seine freie Willensbestimmung ausgeschlossen war«. BGB. § 104, StGB. § 51.

3) Ueber die Unselbständigkeit der Ehefrauen, vgl. hierzu ALR. 2, 1, § 175, sowie Code Napoleon 1, 5, 6, § 214.

lässigem Grunde von ihrem Manne getrennt leben, und Minorenne im Sinne dieses Gesetzes. Zeitweise Beschränkung der Willensfähigkeit wird schließlich noch herbeigeführt durch Gewalt, Drohung und Zwang [1]).

Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes findet unter genau den entsprechenden Bedingungen statt wie der Erwerb, mit denselben Kautelen und Vorbehalten, vor allem hinsichtlich der Unterbrechung und Ruhe der Verlustfrist. (§ 22 ff. [2]).)

Weiterhin behandeln die §§ 28 ff. die Abgrenzung der Aufgaben und Verteilung der Kosten unter den einzelnen Armenverbänden, §§ 37 ff. das Streitverfahren, für welches als letzte Instanz in allen Fällen und als einzige Instanz in Streitfällen zwischen Armenverbänden verschiedener Staaten das Bundesamt für das Heimatwesen eingerichtet wurde. §§ 42 ff. endlich werden in § 60 die Ortsarmenverbände zur Fürsorge auch für die Ausländer verpflichtet, wofür die Kosten durch den Bundesstaat zu ersetzen sind, welcher sie im Wege der Landesgesetzgebung allerdings auf seine Landarmenverbände abwälzen kann. § 61 erhält die privatrechtlichen Verpflichtungen zur Armenpflege aufrecht und § 62 gibt den Armenverbänden Alimentationsansprüche gegen die privatrechtlich Verpflichteten.

Die spätere Gesetzgebung hat dieses Gesetz mehrere Male wesentlich verändert. Die Novelle vom 12. März 1894 setzte das zum Erwerb des Unterstützungswohnsitzes befähigende Alter von 21 auf 18 Jahre herunter, um so der immer mehr in Bewegung geratenden Bevölkerung zu folgen, deren ökonomische Gesamtentwicklung auf eine immer frühere Selbständigmachung der heranwachsenden Jugend der arbeitenden Klassen hinwirkte. Die Novelle vom 1. April 1909 setzte das Mindestalter noch mehr herab und zwar auf 16 Jahre und beförderte dadurch die Lockerung der Familienbande nur noch mehr. Ferner verminderte diese Novelle auch die Erwerbs- und Verlustfrist des Unterstützungswohnsitzes von 2 auf 1 Jahr, demselben Zuge der fluktuierenden Arbeitermassen folgend.

Die hier besprochenen norddeutschen Bundesgesetze wurden in Baden [3]) und den südlich des Mains belegenen Teilen des Groß-

1) Vgl. hierzu die Bestimmungen ALR. 1, 3, §§ 31—44, sowie SGB. § 52.

2) Ueberflüssig ist eigentlich § 28, Abs. 2, welcher den Verlust UWS. eintreten läßt mit dem Erwerb eines andern. Hierfür kommen nur sich verheiratende Ehefrauen in Betracht, diese werden aber dadurch unselbständig.

3) Vgl. *Emminghaus*. In Baden hatte die seit dem Ges. 4. Okt. 1862 betr.

herzogtums Hessen durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes laut Protokoll vom 15. November 1870, im Königreich Bayern (jedoch mit Ausnahme der Gesetze über den Unterstützungswohnsitz und betreffend die polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung) durch Vertrag vom 23. November 1870, bezüglich des Gesetzes vom 22. April 1871 betreffend die Einführung norddeutscher Gesetze in Bayern; im Königreich Württemberg laut Protokoll vom 25. November 1870 eingeführt. In Elsaß-Lothringen war das Unterstützungswohnsitzgesetz ebenfalls nicht eingeführt, diese selbständige Stellung ist jedoch durch die Novelle des Jahres 1909 beseitigt, indem das Gesetz von Reichs wegen die bis dahin bestehende französische Gesetzgebung ablöste.

Seitdem unter dem 23. Oktober 1913 nunmehr auch Bayern sich dem Prinzip und Geltungsbereich des Unterstützungswohnsitzes angeschlossen hat, herrscht auch auf diesem Gebiete in ganz Deutschland Rechtseinheit.

Niederlassung bestehende völlige gewerbliche Freizügigkeit eine Klasse von Menschen geschaffen, für welche armenrechtlich nicht gesorgt war. Bereits 1869 lag ein Ges.-Entw. vor, welcher den norddeutschen Unterstützungswohnsitz adoptierte.

Dritter abschließender Teil.

Achtes Kapitel.

Unterstützungswohnsitz und Heimatrecht.

Aufgabe der bisherigen Darstellung war es, die Entwicklung des öffentlichen Armenrechts geschichtlich zu verfolgen. Es bleibt nun noch übrig, die wirtschaftlichen und rechtlichen Folgen der beiden bestehenden Grundsätze, nach welchen die Zuweisung der Verpflichtung zur Armenpflege erfolgt, festzustellen, soweit dies nicht schon im Rahmen der historischen Darstellung geschehen ist. Dabei ergibt sich die Notwendigkeit einer nochmaligen strengen, systematischen Gegenüberstellung der Prinzipien, welche am besten an der Hand des Materials der Gesetzgebung selbst erfolgt. Heimatwesen und Unterstützungswohnsitz sind in ihrem begrifflichen Inhalt zu erfassen und die spezifischen Unterschiede noch einmal zusammenzufassen.

Die vom Bundespräsidium dem norddeutschen Reichstag vorgelegten Motive [1]) zum Gesetz über den Unterstützungswohnsitz schildern das Heimatrecht in folgender Weise: »Die Armengesetzgebungen der übrigen Bundesstaaten — außer Preußen — einschließlich der neu erworbenen preußischen Landesteile, tragen, so wesentlich sie sich auch in vielen Beziehungen von einander unterscheiden, doch insofern ein und dasselbe Gepräge, als sie ohne Ausnahme in dem alten deutschen Heimatbegriffe wurzeln, wenngleich der Inhalt desselben in manchen Staaten z. B. im Königreich Sachsen, bereits vor dem Eingreifen der Bundesgesetzgebung auf den bloßen Unterstützungswohnsitz beschränkt worden ist.«

Es ergibt sich hieraus die Folgerung, daß der Unterschied zwischen den beiden Prinzipien nicht nur ein materieller des In-

1) Vgl. *Arnold*, S. 143 ff.

halts, sondern auch ein solcher der Form und des Erwerbs ist. Die Denkschrift fährt fort:

»In den meisten anderen deutschen Bundesstaaten bildet dagegen das Recht auf Armenversorgung nur einen der mannigfachen Ausflüsse des Heimatrechts, welches in seiner Totalität die dem Individuum angeborene volle Angehörigkeit an einen bestimmten Ort bedeutet, und neben dem Unterstützungswohnsitze die durch die Bundesgesetzgebung inzwischen selbständig geregelten bürgerlichen Rechte des Aufenthalts, der Niederlassung, des Gewerbebetriebs, der Verehelichung und Gründung einer Familie in sich schließt.«

Hierzu bemerkt die bayrische Denkschrift von 1912 [1]) noch sehr instruktiv: »Da die Heimat sich nicht auf die ihr durch das Heimatgesetz selbst verliehenen Wirkungen beschränkt, sondern mit ihren Beziehungen in eine Reihe anderer Gesetze und verbindlicher Vorschriften eingreift, indem sie teils als Grundlage für die Zuständigkeit der Behörden gilt (z. B. Artikel 12 des Zwangserziehungsgesetzes, §§ 1, 7, 23 der Zuständigkeitsverordnung vom 4. Januar 1872, § 2 der Verordnung vom 24. Dezember 1899 [Vornamensänderung]), teils die sachliche Voraussetzung für den Erwerb von Rechten oder Rechtsansprüchen bildet (vgl. namentlich die Vorschriften der Gemeindeordnungen über die Teilnahme an den Gemeindenutzungen und das Bürgerrecht), so müßte, soweit nötig, für den Ersatz der wegfallenden Heimat durch einen anderen Rechtsbegriff Sorge getragen werden. Wo es sich hierbei um Verhältnisse mehr formeller Art handelt, wird an die Stelle der Heimat je nach der Sachlage der Wohnsitz, der Aufenthalt oder auch der Unterstützungswohnsitz zu treten haben. In anderen Fällen wird möglicherweise die Heimat durch einen qualifizierten Wohnsitz zu ersetzen sein. Insbesondere wird hiebei die Rückwirkung der Heimat auf das Gemeinderecht in Betracht zu ziehen sein.« Ueber diese Beziehung sagt die 1870er Denkschrift:

»Mit der Gemeindeangehörigkeit steht das Heimatrecht [2]) in der Mehrzahl der Bundesstaaten dergestalt in organischer Ver-

1) K. d. Abg. Beil. 100 Entw. e. Ges. betr. Abänderung d. bayr. Heimat- u. Armengesetzgebung S. 49.

2) Daraus, daß die Ausführungen der 1870er Denkschrift, welche ganz ohne Berücksichtigung Bayerns abgefaßt ist, und die bayrische von 1912 sich ohne weiteres ergänzen, erhellt das Typische des Begriffs.

bindung, daß beide zusammenfallen, sei es, daß erstere durch das letztere, wie z. B. in Anhalt, Koburg, Braunschweig, Oldenburg oder sei es, daß das letztere durch die erstere, wie z. B. in Bremen, Sachsen-Meiningen, Hessen formell bedingt ist.

Die Heimat ist ein Grundrecht auch in dem Sinne, daß die Gesetzgebung fast aller Staaten Vorsorge dafür getroffen hat, in der Regel jedem Inländer einen bestimmten Heimatort im Inlande anzuweisen; in manchen Heimatgesetzgebungen ist sogar die gesetzliche Notwendigkeit des Besitzes einer Heimatberechtigung in einer inländischen Gemeinde für jeden Untertan ausdrücklich ausgesprochen. (Anhalt, Koburg-Gotha, Sachsen-Weimar, Lippe.)

»Die hauptsächlichste Art des Erwerbes der Heimat, oder wie es in Hannover und Braunschweig genannt wird, des Wohnrechts, ist der Erwerb durch die Geburt, welcher subsidiarisch überall da eintritt, wo das Heimatrecht nicht auf eine andere Weise erworben ist. In der Regel hat jeder Inländer die Heimat an dem Orte, wo zur Zeit seiner Geburt sein Vater das Heimatrecht besessen hat. Partikulär ist die Vorschrift, wonach in Sachsen und Schleswig-Holstein die Heimat am Geburtsort stattfindet, eine Vorschrift, welche in beiden Gesetzgebungen besondre Bestimmungen über die Heimat der im Auslande von inländischen Eltern geborenen Individuen erforderlich machte[1]) . . .

»Eine fernere Art des Heimaterwerbs ist diejenige durch ausdrückliche Aufnahme in den Gemeindeverband. Die Aufnahme kann erfolgen durch einen spontanen Akt der Gemeinde. Die Einwilligung kann aber nach den meisten Gesetzgebungen im Weigerungsfalle durch die Obrigkeit suppliert werden, wenn der die Aufnahme Nachsuchende die Erfüllung gewisser, die Gemeinde sicher stellender Bedingungen — Besitz einer Wohnung, eines hinreichenden Vermögens, der erforderlichen Arbeitskraft und Arbeitsgelegenheit, Unbescholtenheit — nachweist.

»Kurhessen macht in dieser Beziehung eine Ausnahme, indem hier die Gemeinde niemals zur Aufnahme eines Fremden gezwungen werden kann, und in Sachsen, wo an Stelle der Aufnahme in den Gemeindeverband die Erteilung der Heimat durch

1) Einzigartig ist die hierdurch notwendig werdende Bestimmung, daß diese Geburtsheimat im eigentlichen Sinne erst in Geltung tritt mit dem Augenblick der Großjährigkeit, bis dahin jedoch die jeweilige Heimat der Eltern auch die des Kindes ist. *Flottwell*, in Pr. Jb.

die Obrigkeit tritt, darf die Erteilung nicht ohne die verfassungsmäßige Zustimmung der Gemeinde erfolgen.

»Die Anstellung im Staatsdienst vertritt in den meisten Staaten die Aufnahme in den Gemeindeverband.

»Der Erwerb des Heimatsrechts durch Zeitablauf kommt zwar in einzelnen Staaten vor, aber er ist meistens dadurch erschwert, ja in einzelnen Gesetzgebungen so gut wie illusorisch gemacht, daß der Aufenthalt ein besonders qualifizierter sein muß.

»In Anhalt durch 3jährigen Aufenthalt, während dessen der Aufzunehmende sich und den Seinigen den notdürftigen Lebensunterhalt auf ehrliche Weise verschafft, keiner öffentlichen Unterstützung bedurft und nicht gebettelt hat. Handlungsdiener, Handwerksgesellen, Dienstboten, Schäfer und Gärtner müssen, um auf diese Weise die Heimat an einem Ort zu erwerben, eine eigne Wohnung und Wirtschaft gehabt und sich polizeilich gemeldet haben[1]).

»Nach 10jährigem ununterbrochenen Aufenthalt ist die Heimat auch ohne Erfüllung obiger Bedingungen erworben. In Braunschweig erwirbt der Ortsfremde durch 6jährigen ununterbrochenen und in selbständigen Verhältnissen zugebrachten Aufenthalt einen gerichtlich verfolgbaren Anspruch auf Verleihung des Wohnrechts, vorausgesetzt, daß er seine Abgaben entrichtet, nicht wegen mangelnder Unterhaltsmittel der Gemeinde zur Last fällt, und nicht wegen bestimmter gemeingefährlicher Vergehen oder Verbrechen bestraft ist oder in Konkurs gerät.

»In Lippe durch selbständigen, fünf Jahre hindurch fortgesetzten Wohnsitz, für Zeitpächter und Gesinde durch 10jährigen Aufenthalt.

»In Lübeck durch 3 jährigen, unter Beobachtung der polizeilichen Meldevorschriften gegründeten Wohnsitz.

»Im Herzogtum Oldenburg und im Fürstentum Lübeck durch 3jähriges ununterbrochenes Wohnen ohne Bestrafung wegen entehrender Verbrechen, wegen Bettelns oder Trunkenheit. Ver-

---

1) Nach Gesetz vom 24. Mai 1844 betr. die Untertanen- und Heimatsverhältnisse. Die Heimat schließt in sich die Befugnis zur Verehelichung, zum Wohnen und »nach Maßgabe der darüber bestehenden besonderen Vorschriften sich zu nähren« und zur Armenunterstützung. Die Heimat wird namentlich nicht verloren durch einseitigen Verzicht des Berechtigten, durch die bloße Veräußerung der Grundbesitzungen, womit der Heimatberechtigte ansässig ist, auch nicht durch Verlust des Bürger- oder Gemeinderechts. Vgl. *Bitzer*, S. 260.

armung, Konkurs und bei Frauenzimmern außereheliche Schwangerschaft unterbrechen ebenfalls den Erwerb der Heimat [1]).

In Sachsen durch 5jähriges Wohnen am Orte bei Ansässigkeit mit einem Wohnhause [2]).

In Schwarzburg-Rudolstadt durch 10jährigen Aufenthalt.

In Schwarzburg-Sondershausen desgleichen.

In Waldeck durch fortgesetzten 5jährigen Aufenthalt.

In Mecklenburg-Schwerin durch 2jähriges Wohnen am Orte mit eigenem Herde oder Gewerbebetrieb oder Lebensunterhalt durch Vermögen.

In Sachsen-Weimar durch 10jährigen, selbständigen, ununterbrochenen Aufenthalt.

Im vormaligen Königreich Hannover durch den in einer Gemeinde 5 Jahre hindurch mit der Absicht, sich dauernd niederzulassen, und unter Führung eines eignen Haushalts ununterbrochen, fortgesetzten Aufenthalt.

In Schleswig-Holstein durch 5jährigen Aufenthalt.

Die Zuweisung einer Heimat ist das subsidiarische Aushilfsmittel durch die Obrigkeit für diejenigen vereinzelten Fälle, wo eine Heimat weder durch Aufnahme, noch durch Geburt, noch auf eine andere gesetzliche Weise begründet wird.

Zu dieser Kategorie gehören besonders solche Personen,

1) Ges. betr. Gemeindeordnung vom 1. Juli 1855, Gemeindebürger sind alle diejenigen, welche Heimatrechte in der Gemeinde haben. Es wird erworben durch Geburt, Legitimation, Verheiratung, Anstellung im öffentlichen Dienst, Aufnahme und selbständige Niederlassung. Die Aufnahme geschieht durch Beschluß des Gemeinderats und darf keinem Staatsangehörigen, welcher seine Uebescholtenheit nachweist, und den Besitz der Mittel, für sich und die Seinigen den nötigen Lebensunterhalt auf die Dauer zu finden, wahrscheinlich macht, versagt werden. Vgl. *Bitzer*, S. 253.

2) In Sachsen hat sich ganz ähnlich wie in Bayern seit der ersten Armenordnung 1555 das Heimatrecht streng entwickelt. Früh, schon 1729 wird jedoch der Obrigkeit maßgeblicher Einfluß eingeräumt bei der Bemessung der Heimatgehörigkeit. Die letzte gesetzliche Regelung brachte das Heimatgesetz vom 26. Nov. 1834 in Verbindung mit der Armenordnung vom 22. Okt. 1840. Erwerbsgründe sind: Erteilung, Ersitzung, Geburt. Selbst Ansässigkeit und Bürgerrecht begründen die Heimat erst nach 5jähriger Karenzzeit, ebenso wie die preußische Novelle von 1855. »Jeder Heimatsbezirk hat die Verbindlichkeit, seine Heimatgehörigen . . bei sich aufzunehmen und . . . ihnen Unterhalt und Unterkommen zu verschaffen.« § 4. »Die Ortspolizeibehörde hat auf Verlangen desjenigen, der ein Interesse daran hat, über die nach den Bestimmungen des Gesetzes begründete Heimatsangehörigkeit einen Schein auszustellen. Dieser Schein (der Heimatschein) begründet die Verbindlichkeit des Heimatbezirks.« § 15. *Bitzer*, S. 200.

deren Heimat auf keine Weise zu ermitteln ist, oder welche wegen bestehender Staatsverträge, namentlich mit Rücksicht auf die Gothaer Konvention, nicht ausgewiesen werden können, neuaufgenommene Untertanen, Findlinge usw. Die Zuweisung erfolgt zu dem Orte, dessen Verpflichtung nach den obwaltenden Verhältnissen relativ am nächsten liegt.

Der Verlust der Heimat durch fortgesetzte Abwesenheit kommt gemeinrechtlich nur ganz vereinzelt vor, z. B. in Waldeck durch fünfjährige Abwesenheit aus der Gemeinde. In den beiden Mecklenburg ging bis in die neueste Zeit die Ortsangehörigkeit durch zweijährige Abwesenheit und (einziger Fall) durch einseitige Erklärung des Berechtigten verloren. Gegenwärtig hat indessen ausdrücklich der Grundsatz Geltung erlangt, daß das einmal erworbene Anrecht an einen Ort nur mit dem Erwerbe einer anderweiten Heimat erlischt.

Da die Heimatlosigkeit ein nahezu unbekannter Begriff ist, so hat sich ein Bedürfnis zur Bildung von Landarmenverbänden im preußischen Sinne nicht herausgestellt. Den Landarmenverbänden ähnliche Anstalten bestehen dessenungeachtet in mehreren Bundesstaaten, teils zur Unterstützung solcher Gemeinden, denen die Tragung der ihnen gesetzlich obliegenden Armenlast zu schwer fällt, teils unmittelbar zur Uebernahme der Kosten der Armenpflege in besonderen Fällen, z. B. bei Unterbringung Geisteskranker in Heilanstalten, bei Epidemien, oder zur Uebernahme der durch die Verpflegung solcher Armen entstandenen Kosten, denen eine Heimat durch eine Obrigkeit angewiesen ist (Waldeck, Weimar, Reuß, Birkenfeld [1]).«

1) Das Heimatwesen in Hannover. Das hannoversche Heimatrecht ist geordnet gewesen durch die Domizilsordnung vom 6. Juli 1827, später ergänzt durch Ausschreiben der Landdrostei Lüneburg vom 6. Okt. 1840. Die Heimat heißt hier Wohnrecht. Das Recht, an einem Orte zu wohnen, wird erworben durch Geburt, Verheiratung, Anstellung im Staatsdienst und durch bloßen Aufenthalt. (§ 1.) § 3. »Die Aufnahme in die Reihe der Gemeindeglieder geschieht 1. durch Erlangung des Bürgerrechts und durch obrigkeitliche Erlaubnis zum Aufenthalt in den Städten und Flecken. 2. auf dem Lande a. durch öffentlichen eigentümlichen Erwerb und Besitz eines Wohnhauses. b. durch die Zustimmung der Gemeinde und hinzukommende Genehmigung der Obrigkeit. c. durch Bestimmung der Obrigkeit wider den Willen der Gemeinde nach folgenden Grundsätzen: 1. Wenn ein Gewerbetreibender nachweist, daß er soviel Vermögen besitzt, um sein Gewerbe anfangen zu können, eine Konzession der Regiminalbehörde oder die Aufnahme in eine Gilde für einen bestimmten Ort erhalten hat, und eine Wohnung daselbst findet. 2. Wenn ein zu der Klasse der Handarbeiter oder Taglöhner Gehörender

Soweit die Denkschrift des Bundespräsidiums 1870. Ueber das bayrische Heimatrecht insbesondere sagt noch die bayrische

die Wahrscheinlichkeit, seinen Unterhalt auf längere Zeit zu finden, nachweiset. Dahin gehört besonders, a) daß er arbeitsfähig ist, b) daß er Arbeit gefunden hat. Außerdem muß derselbe c) eine Wohnung gefunden haben. d) Wenn Jemand ein sonstiges hinreichendes Vermögen, um sich und seine Familie zu ernähren, nachweiset und Wohnung findet.« § 5. »Wenn Jemand, ohne die Befugnis zum dauernden Aufenthalte auf die oben unter 1 bis 3 bestimmte Weise erhalten zu haben, sich mit der Absicht, sich dauernd niederzulassen, fünf Jahre hindurch in einer Gemeinde ununterbrochen aufhält, und seinen eigenen Haushalt führt, so daß die Gemeinde oder in Städten die Obrigkeit eine Kenntnis davon hat erlangen können, und seine Absicht, einen dauernden Wohnsitz zu nehmen, deutlich gewesen ist, so hat derselbe das Recht zum ferneren Aufenthalte an diesem Orte erworben.«

In Hannover hatte die Einrichtung der Heimatscheine eine besonders häufige Anwendung gefunden. Diese Scheine, anderswo wie in Sachsen u. a. Rückkehrscheine, Rückatteste, Heimholungsscheine, Ausweisscheine genannt, fanden in allen deutschen Staaten mit dem Prinzip der Heimat Anwendung, um dadurch die Wirkung der Freizügigkeitsbeschränkungen in etwas zu paralysieren. In Preußen stand ihre Einführung 1842 in Erwägung, wurde aber in richtiger Erkenntnis, daß sie bei der Regelung durch den Unterstützungswohnsitz überflüssig sei, nicht verwirklicht. Diese Scheine wurden von der Heimatgemeinde ausgestellt, mußten ausgestellt werden gesetzlich teils ipso jure, teils nur auf Wunsch und enthielten die Verpflichtungsanerkennung seitens der Gemeinde zur Uebernahme. Keinem, der hiermit ausgestattet war, durfte der Aufenthalt in einer anderen Gemeinde verweigert werden, da ja der Aufenthaltsgemeinde keine Lasten mehr erwachsen konnten. In Hannover jedoch wurde ihre Wirksamkeit anders als in mehreren anderen Staaten bereits 1840 durch ein Ausschreiben der Landdrosteien eingeschränkt: waren sie bisher imstande gewesen, die Ersitzung der Heimat nicht nur hinauszuschieben, sondern auch überhaupt zu vereiteln, also die gesetzliche Bestimmung aufzuheben, so hörte diese Wirkung jetzt auf: die Ersitzung trat trotz der Heimatscheine ein. Zum bloßen Aufenthalte ist fürder die Beibringung eines Wiederaufnahmescheins nicht mehr notwendig, sondern nur polizeiliche Erlaubnis. Doch bleibt es in jedem Falle der Gemeinde überlassen, die nicht heimathörige Person vor Ablauf der 5 Jahre der Ersitzungsfrist zum Verlassen des Ortes zu veranlassen. Ob sie dieselbe dazu polizeilich zwingen kann, bleibt nach den Vorschriften unklar. Vgl. *Bitzer*, S. 216. *Emminghaus*, S. 98.

Für Oesterreich ist maßgebend das Gemeindegesetz vom 17. März 1849 in Verbindung mit dem Staatsgrundgesetz vom 21. Dez. 1867, später durch Gesetz vom 5. März 1862 abgeändert. Darnach werden innerhalb der Gemeinde unterschieden: Personen, welche a) sich vorübergehend in der Gemeinde aufhalten, die Auswärtigen, b) Gemeindeangehörige, die das Heimatrecht darin haben, c) Gemeindebürgert. d) Gemeindegenossen, welche zwar kein Heimatrecht haben, aber mit Grundeigentum oder Gewerben ansässig sind, welche also die Heimat noch nicht ersessen haben. Ferner werden innerhalb der Gemeinde noch besondere engere Verbände unterschieden und zwar: 1. die Ortschaften mit Sondervermögen, 2 Kultusgemeinden, 3. Konkurrenzverbände zur Aufteilung öffentlicher Lasten, im Interesse Einzelner, 4. eine engere Realgemeinde mit Sondervermögen, an welcher

Denkschrift 1912 historisch, was wir an seinem Ort bereits ausgeführt haben: »Die derzeitige Heimat- und Armengesetzgebung in Bayern beruht auf dem Heimatprinzip. Ursprünglich ein Begriff des Armen- oder Bettel-Polizeirechts, wandelte sich die Heimat schon durch die Gesetzgebung von 1825 zur Grundlage des Gemeindeverbandes um. Die Heimat ist die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeinde. Die Unterstützungspflicht ist nur eine Seite der Wirkungen der Heimat.«

Seydel[1]) definiert den Heimatsbegriff dahin: »Man versteht

---

die Teilnahme erworben wird durch Bürgerrecht und Liegenschaften innerhalb der Realgemeinde. Die Heimat wird erworben durch Geburt, nachfolgende Legitimation, Verehelichung für die Frauen, Anstellung als Staats-, Hof-, Landes-Beamter öffentlicher Fonds, durch Vertrag mit der Gemeinde und stillschweigende Duldung, bez. Ersitzung.

Das Staatsgrundgesetz stellt fest, daß jeder Staatsangehörige eine Heimat haben muß, daß aber jede Gemeinde über die Aufnahme neuer Mitglieder selbst entscheidet. Die Heimat begründet die Zuständigkeit einer Person, ferner Anspruch auf polizeilichen Schutz und Benutzung der Anstalten, ungestörten Aufenthalt und Versorgung nach Maßgabe der Bedürftigkeit.

Die Heimat ist kein politisches Recht, weil sie keinen Einfluß auf die Willensbildung der Gemeinde verschafft — dies tut erst das Bürgerrecht —, sondern bürgerliches Recht, mit privatrechtlichen Folgen. Die Gemeinde wird hier also noch ganz als Genossenschaft mit Untergenossenschaften aufgefaßt. Vgl. *Bitzer*, S. 180, sowie *Ulbrich*, Oesterreichisches Staatsrecht, §§ 97 bis 103 von den Gemeinden. *Emminghaus*, S. 420.

In derselben Auffassung von der Gemeinde als Genossenschaft wurzelt die württembergische Regelung der Heimatsverhältnisse. Zunächst wurde in den Generalverordnungen und Edikten betr. die Polizeianstalten und die Gemeindeverfassung vom 11. Sept. 1807 und 31. Dez. 1818 die Verpflichtung der Gemeinden zur Armenpflege festgestellt gegen die Bürger, Beisitzer und Schutzverwandten. Diese letztere Klasse wird in dem Bürgerrechtsgesetz vom 15. April 1828 durch die der Heimatberechtigten ersetzt. Diese drei Beziehungen gewähren den Anspruch auf häusliche Niederlassung, Gewerbebetrieb und Unterstützung. Erwerbsgründe sind Geburt und Aufnahme durch die Gemeinde unter gesetzlicher Garantie und Aufsicht der Obrigkeit und Zuteilung durch die Obrigkeit. Die Novellen vom 4. Dez. 1833 und 5. Mai 1852 änderten die Aufenthaltsbestimmungen nur graduell, aber nichts an ihren wesentlichen Grundsätzen. *Bitzer*, S. 226 und *Emminghaus*, S. 358.

In Baden gelten fast genau dieselben Bestimmungen wie in Württemberg durch das Gesetz über die Rechte der Gemeindebürger und die Erwerbung des Bürgerrechts vom 15. Febr. 1851. — Ersitzung findet durch 5jährigen Aufenthalt statt. Heimatlosen wird eine Gemeinde zugewiesen. Die Bedingungen sind wesentlich dieselben wie dort. Die Heimatberechtigten heißen hier Einsassen. *Bitzer*, S. 241 und *Emminghaus*, S. 380.

1) *Seydel*, Bayrisches Staatsrecht, Bd. 2, S. 57 ff.

unter Heimat die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeinde. Die rechtlichen Wirkungen lassen sich ebensowenig durch eine bestimmte Formel ausdrücken wie die rechtlichen Wirkungen der Staatszugehörigkeit. Diese Wirkungen können nur im Zusammenhang mit der Erörterung jener Rechtsgebiete behandelt werden, in welchen sie zu Tage tritt«. (Hier eben im Zusammenhang mit dem Gebiete des Armenwesens.)

»Als eine allgemeine und begrifflich-notwendige Folge der Heimat erscheint nur die, daß den Gemeindeangehörigen der Aufenthalt in der Gemeinde aus polizeilichen Gründen nicht versagt werden darf . . . . . Durch diesen letzteren Umstand unterscheidet sich der Aufenthalt kraft Heimat von dem Aufenthalt kraft Freizügigkeit . . . . . Als leitender Gedanke des bayrischen Heimatrechts wird häufig der Satz hingestellt, daß jeder Bayer eine Heimat haben muß. Der Satz lautet in richtiger Fassung so, daß jeder Bayer, der keine eigentliche Heimat hat, eine vorläufige Heimat besitzen muß. Im übrigen sind allerdings die Bestimmungen der bayrischen Gesetzgebung so bemessen, daß der Zustand der Heimatlosigkeit möglichst vermieden wird und als Ausnahmezustand erscheint. Man kann es also als die gesetzgeberische Absicht der Gestaltung unseres Heimatrechts bezeichnen, daß jeder Bayer eine Heimat haben muß. Diese Absicht kommt in der Bestimmung zum Ausdruck, daß kein Bayer die Heimat, welche er besitzt, anders verlieren kann als durch Erwerb einer neuen« [1]).

---

1) Es sei hier noch einmal auf die Gesetzgebung Württembergs über das Recht der Wohnsitznahme zurückgekommen, welches von der Gemeindegenossenschaft ausgeht und dasselbe in erster Linie an den Besitz des Heimatrechts knüpft. »Das Heimatrecht, welches sowohl das Bürgerrecht, die Grundlage der politischen Rechte in der Gemeinde, als das Beisitzrecht, die mehr beschränkte Form der Gemeindemitgliedschaft umfaßt, und das, wenn einmal erworben, als erbliches Recht den Gemeindegenossen und deren Nachkommen erhalten bleibt, solange nicht ein ausdrückliches Aufgeben desselben eintritt, dieses Heimatrecht, das aber gleichwohl nicht an den Wohnsitz in der Heimat gebunden ist, ist die rechtliche Grundlage des Wohnsitzes im Staatsgebiete, es gewährt die durch keine Klausel, keine Verwaltungsmaßregel und keinen Richterspruch antastbare Befugnis, in der Gemeinde des Heimatorts sich häuslich niederzulassen und unter den gesetzlichen Bedingungen sein Gewerbe auszuüben. Im Heimatort und hier allein hat der Staatsbürger die feste Stätte seines Wohnsitzrechtes, in allen anderen Gemeinden genießt er zwar ein gesetzlich geregeltes, aber immerhin beschränktes Gastrecht, denn es kann ihm der schon gegründete Wohnsitz, auf Einsprache des Gemeinderats des Wohnorts aus gesetzlich bestimmten Gründen, ohne eine solche aber wegen

Ueber den Unterstützungswohnsitz bringt die amtliche Denkschrift von 1870, welche wir bei der Erörterung des Heimatbegriffs mit Erfolg heranziehen konnten, sehr wenig: »Die preußische Armengesetzgebung beruht wesentlich auf dem Prinzip der Freizügigkeit. Diesem Prinzip widerspricht es, das Individuum für immer an einen und denselben Heimatsort zu binden. An die Stelle der mit der Geburt erworbenen und den Besitzer in der Regel durch sein ganzes Leben begleitenden Heimat ist daher in Preußen der Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes durch Zeitablauf getreten . . . . . Eine Geburtsheimat findet nur in dem Sinne statt, daß die Kinder den Unterstützungswohnsitz des Vaters so lange behalten, bis nach erlangter Großjährigkeit durch ihre eigenen Aufenthaltsverhältnisse eine Veränderung hierin entsteht . . . . . Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes tritt ein durch dreijährige Abwesenheit aus der Gemeinde nach erlangter Großjährigkeit, die Fälle ausgenommen, in welchen die Abwesenheit aus bloß vorübergehenden Verhältnissen hervorgeht . . . Die Verpflichtung zur Armenpflege ruht auf den Ortsarmenverbänden, worunter die Gemeinden, beziehentlich diejenigen Gutsherrschaften verstanden werden, deren Besitzungen sich nicht im Gemeindeverbande befinden . . . . Die Fürsorge für die Verarmten, welche keinen Unterstützungswohnsitz haben, liegt den Landarmenverbänden ob, und zwar demjenigen Landarmenverband, in dessen Bezirk das Bedürfnis dazu hervortritt.«

Es ist nun in Kürze erst die geschichtliche Entstehung und das Wesen des Unterstützungswohnsitzes als eigenartiger gemeinde- und armenrechtlicher Institution darzulegen und zu beweisen.

Von einer selbständigen Entwicklung dieses Begriffs kann erst die Rede sein nach Einführung der allgemeinen staatsbürgerlichen Freiheit und Gleichheit als Prinzip und Institution, sowie nach ihrer Anerkennung als Grundlage des Staats. Der Unterstützungswohnsitz ist vor allem bedingt durch die Beseitigung aller privatrechtlichen Schranken der Bewegungsfreiheit des Staatsbürgers als solchen. Der Unterstützungswohnsitz geht davon aus, daß der einzelne Staatsbürger in erster Linie direkt mit dem Staate in Verbindung steht, daß er nicht zuerst Gemeindebürger

schlechten Prädikats oder aus anderen gesetzlich nicht näher bestimmten Gründen polizeilicher Art durch die zuständige Regierungsbehörde entzogen werden.« Vgl. *Bitzer*, S. 231.

ist. Er zerstört das genossenschaftliche privatrechtliche Prinzip zugunsten des öffentlichen einzelpersönlichen. Er basiert auf der Gesellschaft, nicht auf der Gemeinschaft. (Vgl. o. S. 2 ff.)

Der Unterstützungswohnsitz ist erst durch die preußische Verwaltungspraxis und Gesetzgebung in die deutsche Kommunal- und Armengesetzgebung eingeführt und weiter ausgebildet. Das entscheidende Merkmal ist die Behandlung der Heimatlosen. Noch das ALR. sieht denjenigen, welcher keinen festen Wohnsitz ersessen oder ererbt hat, als »Vagabonden im rechtlichen Sinne« an, nimmt ihm durch diese Feststellung allerdings zum Teil schon den sittlichen Makel und die rechtliche Anrüchigkeit. Die polizeiliche Behandlung desselben beruht jedoch noch auf dem gemeinrechtlichen Heimatsbegriff. Der Zustand der Heimatlosigkeit ist ein unerwünschter und wird mit polizeilichen Maßnahmen bekämpft. Die freiere Gestaltung der Ersitzung in Preußen ist somit nicht als Aufhebung des alten gemeindeutschen Heimatbegriffes anzusehen, sondern grade als seine Anerkennung, indem sie dessen allgemeine Gültigkeit durchsetzen will. Die anderen deutschen Staaten gehen prinzipiell bis 1842 denselben Weg wie Preußen, auch sie erkennen notgedrungen eine Ersitzung an, nur mit wesentlich längeren Fristen. Dies ist also nur ein gradueller Unterschied, kein wesentlicher, wenn er auch viele Beobachter durch die starke Steigerung dieser graduellen Verschiedenheit getäuscht und zu dem falschen Urteil geführt hat, als sei es ein wesentlicher Unterschied [1]). Ohne Zweifel ist der Heimatsgrundsatz durch die Einfügung einer Ersitzung durchbrochen, aber darum doch nicht aufgehoben.

Das preußische Armengesetz und Aufnahmegesetz vom Jahre 1842/1855 hat zuerst die grundsätzlichen Bedingungen des Unterstützungswohnsitzes abweichend von der Heimat festgestellt, indem es eine nur allein armenrechtliche Gemeindezugehörigkeit schuf. Und diese neue preußische Institution ist sicherlich durch die französische revolutionäre Gesetzgebung auf das innigste beeinflußt worden, wenn sich auch der Grad dieser Beeinflussung nicht genau feststellen läßt. Tatsache ist, daß, wie allgemein anerkannt, die französische Gesetzgebung den Unterstützungswohnsitz als solchen geschaffen hat, ferner daß Preußen in seiner Verwaltungsgesetzgebung auf das tiefste durch diese französische Gesetzgebung beeinflußt worden ist, wie dies ja in der Natur der

1) So *Riedel, Bitzer, Mohl,* nicht *Seydel* und *Stein.*

Sache lag durch seine Verbindung mit den rheinischen und westfälischen Gebieten französischen Rechts, und wie dies auch auf anderen Gebieten voll anerkannt wird in bezug auf die Uebernahme der französischen Gemeindegesetzgebung und des Prinzips der gesetzlich und richterlich genau festgelegten Grenzen der Polizeiaufsicht.

Es wird hier nötig, in Kürze diese französische Gemeindegesetzgebung zu schildern. Die Revolution hat die französische Selbstverwaltung in Gemeinden und Landschaften von Grund aus zerstört. Schon das Dekret vom 22. Dezember 1789 sagt: »L'État est un; les départements ne sont que des sections du même tout; une administration uniforme doit les embarrasser tous dans un régime commun.« »Et le principe d'unité et d'invisibilité se formulait en cette manière par ces mots: Un Etat, un Budget« [1]). Doch blieb vorläufig die Gemeindeverfassung selbst noch ziemlich freiheitlich. Erst die Gemeindeordnung von 1795 schlägt tatsächlich Bresche in die Selbstverwaltung durch Anerkennung des Maire als staatlichen Aufsichtsbeamten in erster Linie. Der Gemeinderat ist in seinen Befugnissen zu sehr beschränkt, um hiergegen ein wirkliches Gegengewicht bilden zu können. Die in der Natur der Revolution liegende zentralistische Tendenz wurde aber in viel höherem Maße gefördert durch das napoleonische Kaisertum, welches keine Selbständigkeit dulden konnte. Das Gemeindegesetz vom Februar 1800 scheidet das staatliche und das bürgerliche Element ganz klar. Der Magistrat verschwindet als Organ der Selbstverwaltung vollständig, die Staatsaufsicht wird in strengster Konsequenz durchgeführt. Die Gemeinde ist nur ein Abschnitt des Staates zur Durchführung solcher staatlicher Zwecke, welche nicht zentralisiert werden können, wie Kirche und Schule und Kommunikationswesen. Die französische Verwaltung »läßt den Anteil des Volkes an der Verwaltung nur als Konsequenz eines Prinzips, nicht als Ausübung eines Rechtes zu, und daher ist die folgende Form des Gemeindewesens kurz gesagt das, was wir als die romanische Form der Selbstverwaltung gegenüber der germanischen bezeichnen« [2]).

»Zuerst hat Frankreich den Gedanken durchgeführt, die Selbstverwaltungskörper in bestimmter Hierarchie unter einander

1) Vgl. *Stein*, Selbstverwaltung, S. 261, 203 und 165.

2) *Stein*, Selbstverw., S. 205.

zu stellen. Diese Grundvorstellung hatte die deutsche Selbstverwaltung in sich aufgenommen . . . . Allein die Hierarchie Frankreichs ist nicht etwa eine Unter- und Ueberordnung der Selbstverwaltung, sondern eine amtliche Hierarchie. Die Hierarchie jener Körper drückt daher in der Tat kein System der Selbstverwaltung, sondern ein System der amtlichen Kompetenz aus. Und die deutsche Entwicklung, namentlich die preußische hat dieses durchsichtige, aber keineswegs freie System bei sich aufgenommen, und die Ueber- und Unterordnung der freien Verwaltungskörper zu einer Hierarchie der an ihrer Spitze stehenden Regierungsorgane gemacht.« »Das zweite Moment der französischen Verwaltung besteht nun in jedem dieser Körper, und speziell in der Gemeinde darin, daß prinzipiell die vollziehende Gewalt überhaupt nicht der Gemeinde, sondern nach wie vor der Regierung angehört.« Diese Sätze *Steins*[1]) sind auf die deutsche Gemeindeverwaltung nur für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts anwendbar, aber sie zeigen in vorzüglicher Schärfe und Klarheit, daß und wieweit der Einfluß der französischen Verwaltung in Deutschland vorhanden war. Hierbei war die allgemeine zentralistische Tendenz stärker und dauernder im Gebiete des Rheinbundes, besonders in Bayern wirksamer als im alten Preußen. Nur in einem Punkte ist sie in Preußen stärker und dauernd durchgedrungen, in der Armenordnung. Die zentralistische Tendenz des Grafen Montgelas fand in Bayern auf diesem Gebiete wie auf vielen anderen bereits im Jahre 1818 ihr Ende, in Preußen drang sie später, langsamer aber fester durch in Gestalt der einheitlichen Regelung auf der Grundlage des Unterstützungswohnsitzes. Preußen hat sonst dem französischen Einfluß besser widerstanden als Bayern, aber dadurch daß es die Armenversorgung aus dem Rahmen der Gemeindeverwaltung selbständig herauslöste, mußte hierfür ein neues Prinzip gesucht werden und wurde tatsächlich in dem französischen Unterstützungswohnsitz gefunden.

Das Gesetz vom 24. Vendémiaire des 2. Jahres regelt die offene Armenpflege durch die Gemeinden und die Zuständigkeit hierin. Artikel 1 bestimmte: »Le domicile de secours est le lieu ou l'homme nécessiteux a droit aux secours publics.« »Le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours.« Der gewöhnliche Wohnort der Mutter zurzeit der Geburt ist maß-

1) Ebenda S. 266.

gebend. Diesen natürlichen, dem deutschen Heimatrecht verwandten Wohnsitz behält der Franzose bis zum 21. Jahre bei, darnach ist durch einjährigen Aufenthalt entweder der alte Wohnsitz zu behalten oder ein neuer zu erwerben. Diese 12 Monate werden von der Verwaltungspraxis gefordert, trotzdem das Gesetz selbst nur 6 Monate zur Ersitzung vorschreibt. Das Gesetz stellt die Vermutung auf, daß der einmal erworbene Wohnsitz bewahrt bleibe, bis die Frist zur Erlangung eines neuen abgelaufen sei. Für Dienstboten wird übrigens auch hier eine zweijährige Ersitzung vorgeschrieben. Arbeitsfähige Bettler, die außerhalb ihrer Geburtsgemeinde keinen Unterstützungswohnsitz hatten, sollten zwangsweise durch die Polizei an ihre Geburtsgemeinde zurückbefördert werden. Die später von Napoleon durch Dekret vom 5. Juli 1808 verordnete Einrichtung der Bettlerdepots, in welchen alle Bettler gesammelt werden sollten, ermangelte, nachdem 37 derartige Anstalten eingerichtet worden waren, der weiteren Durchführung und verfiel in der Folge völlig.

Die französische Armengesetzgebung fand durch die Revolution eine den oben dargelegten Grundsätzen streng folgende Regelung. Vollständige Zentralisation war Trumpf! Die Stiftungen und Kirchengüter, welche bisher der Armenversorgung gedient hatten, wurden eingezogen und die Armenpflege als eine Pflicht des Staates proklamiert. Die Verfassung vom 3. September 1791 bestimmte, daß eine »allgemeine Verwaltung der öffentlichen Unterstützungen« eingerichtet werde. Die Erklärung der Menschenrechte stellte den Satz auf: »Die öffentliche Armenpflege ist eine geheiligte Schuld,« 28. Mai 1793. Die Konstitution vom 24. Juni 1793 bestimmte: »Die Gesellschaft schuldet ihren unglücklichen Bürgern den Unterhalt, sei es, indem sie ihnen Arbeit verschafft, sei es, indem sie denen, welche außer Stande sind zu arbeiten, die Existenzmittel sichert.« Ein ferneres Dekret vom 11. Mai 1794 verordnete die Errichtung eines »Buches der öffentlichen Wohltätigkeit«.

Diese Einrichtungen sind jedoch niemals Wirklichkeit geworden. Das Direktorium kehrte von diesem Wege wieder um, gab die eingezogenen Güter für die Zwecke der Armenpflege wieder heraus, behielt sie aber weiter unter der staatlichen Aufsicht in Gestalt der »Bureaux de bienfaisance«, während die offene Armenpflege den Gemeinden überlassen blieb mit der Maßgabe, daß die Armenpflege durch die vorhandenen Mittel begrenzt sei.

Hier trat dann die private Hilfe ein. Hier liegt der Ursprung des Unterstützungswohnsitzes.

Diese französische Gesetzgebung[1]) war nun in Deutschland in den rheinischen Gebieten, in der Pfalz, Rheinpreußen, Westfalen und vielen anderen Gebieten direkt oder indirekt in Geltung, sie behielt diese Geltung zum Teil auch nach der Befreiung von der französischen Herrschaft, wie ja Preußen im Westen überhaupt die französische[2]) Gemeindeverwaltung weiter in wichtigen Punkten beibehalten hat. Von hier geht daher auch die Uebernahme des Unterstützungswohnsitzprinzips auf den ganzen Staat aus. Schon 1832 bei der Beratung des Regierungsentwurfs betr. ein Aufnahmegesetz stand der rheinische Landtag wie auch in anderen Dingen völlig auf diesem Standpunkte, und das Armenbez. Aufnahmegesetz von 1842 adoptierte darnach das Prinzip für den ganzen Staat.

Noch klarer wird diese Scheidung der armenrechtlichen von der allgemeinen Zuständigkeit durch die strikte Gegenüberstellung des Code civil: öffentlicher, bürgerlicher und Unterstützungswohnsitz. Domicile politique, civile et domicile de secours. Ueber den Wohnsitz im allgemeinen setzen die Artikel 102—105 folgendes fest. »Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement. A. 103. Le changement de domicile s'opéréra par le fait d'une habilitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement. A. 104. La preuve d'intention résultéra d'une déclaration expresse tant à la municipalité du lieu qu'on quittera qu'à celle où on aura transféré son domicile. A. 105. A défaut de déclaration expresse, la preuve de l'intention dépendra des circonstances.« Es ist also fast genau die Regelung des römischen Rechts, wonach für die Bemessung des

1) Nach *Riedel*, S. 41 ff., *Ruland* in SVAW., Bd. 27, S. 12 ff.

2) Das aus den verschiedensten Gebieten zusammengesetzte Kgr. Westfalen erhielt durch Dekret vom 11. Jan. 1808, das Großherzogtum Berg am 18. Dez. 1808, das Herzogtum Warschau 1809, das Großherzogtum Frankfurt am 27. Okt. 1810 Gemeindeverfassungen nach französischem Muster. Auch Nassau, Großherzogtum Hessen und Bayern blieben nicht unberührt von diesem Einfluß.

Ihr Ende fand diese Gesetzgebung in Hannover und Kurhessen mit der Befreiung selbst, in Nassau erst 1848, in den westlichen Gebieten Preußens 1815. Im Rheinland wurde das französische Recht jedoch nur teilweise verdrängt, ja es erhielt auf Verlangen der Bevölkerung noch 1843 eine besondere Kodifikation in der Gemeindeordnung. Vgl. *Könne-Schön*, S. 33 ff.

Wohnsitzes die Absicht zu wohnen maßgebend bleibt in Verbindung mit dem »Mittelpunkt seines Lebens«. Nur die Erwerbung des Unterstützungswohnsitzes erfährt gewisse Abänderungen, wenn sie auch (in entgegengesetzter Richtung) lange nicht so tiefgreifend sind wie die des Heimatrechts. Die Trennung des öffentlichen und bürgerlichen Wohnsitzes nach Form des Erwerbes wird verwischt, nach seinem Inhalt womöglich noch verschärft, indem dieser auf überhaupt nur eine einzige Funktion, eben die Armenversorgung beschränkt wurde.

Was nun die Freizügigkeit anlangt, so geht aus den angeführten Bestimmungen bereits hervor, daß diese durchaus nicht grundsätzlich geschützt ist. Ferner kann aber die Gemeindebehörde dem Erwerbe eines Unterstützungswohnsitzes entgegentreten, wenn der Bewerber nicht mit einem Passe oder mit Zeugnissen versehen ist, welche dartun, daß derselbe kein bestimmungsloser Mensch sei, das heißt weder Subsistenzmittel noch Gewerbe, noch Gewährsmänner für sich hat. Der Unterstützungswohnsitz kann nicht in zwei Gemeinden zugleich besessen werden.

Es ist klar, daß diese Bestimmungen durch das Festhalten an der Geburt als Erwerbsgrund und dem Einspruchsrecht der Gemeinde gewisse Aehnlichkeit mit dem deutschen Heimatrechte immerhin bewahrt, aber der springende Punkt ist der, daß die französische Gesetzgebung, den Gemeinden jede Selbständigkeit raubend, die örtliche Zuständigkeit nicht generell regelte, sondern sie in den einzelnen Verwaltungszweigen einzeln und verschieden von einander bemaß. Das ist das Wesen des Unterstützungswohnsitzes: die Trennung aus der allgemeinen öffentlichen und zivilen Zuständigkeit und die Bemessung der armenrechtlichen Zuständigkeit nach besonderen Kriterien. Daß diese Kriterien späterhin immer mehr in dem einen des zeitlichen Aufenthalts aufgingen, ist zunächst nur ein gradueller Unterschied; doch ist man zweifelhaft, ob wegen des tiefgreifenden Unterschiedes der Fristen dies nicht auch ein wesentlicher Unterschied wird. Er wird es in dem Augenblick, wo die Erwerbung durch Aufenthalt die einzige Erwerbsart wird.

Arnold sagt über die Geschichte des Unterstützungswohnsitzes (S. 65 Anm.). »Der Ausdruck »Unterstützungswohnsitz« ist der altpreußischen Gesetzgebung entlehnt, welche denselben augenscheinlich der französischen Gesetzgebung entnommen hat,

in welcher schon das Dekret vom 24. Vendémiaire II. beginnt mit dem Art. 1. Le dom. de secours. . . . . In der preußischen Gesetzgebung kommt der Ausdruck »Unterstützungswohnsitz« zum ersten Male im Gesetze zur Ergänzung der Gesetze vom 31. Dezember 1842 über die Verpflichtung zur Armenpflege und die Aufnahme neuanziehender Personen (vom 21. Mai 1855) und zwar im Art. 1 in Parenthese, im Art. 2 schon unparenthesiert vor und ist, nach Art. 1 gleichbedeutend mit der »Verpflichtung eines Ortsarmenverbandes zur Armenpflege«. In der späteren altpreußischen Gesetzgebung findet sich der Ausdruck nur noch einmal, nämlich in dem inzwischen wieder aufgehobenen Gesetz vom 14. Mai 1860 betr. das städtische Einzugsgeld. Die deutsche Bundesgesetzgebung identifiziert, nur in äußerer Zusammenstellung, im Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 den altpreußischen Unterstützungswohnsitz mit dem neupreußischen und sonst bundesstaatlichen »Heimatsrecht« und der »Gemeindeangehörigkeit«.

Ist nun allerdings auch der Ausdruck »Unterstützungswohnsitz« erst seit 1855 anzutreffen, so hat doch sein begrifflicher Inhalt bereits im Gesetz von 1842 und vorher bei den Verhandlungen Anerkennung gefunden. Damals entsprach dem das Wort »Armendomizil«, welches auch das Wesen sehr gut wiedergibt, indem es eben die Beschränkung seines Rechtseinflusses auf das armenrechtliche Gebiet zum klaren Ausdruck bringt, gerade im Gegensatz zu der Gesetzessprache der am Heimatrecht festhaltenden Staaten.

Hat nun auch Preußen Wort und Wesen des Unterstützungswohnsitzes von der französischen Revolution übernommen, so ist es darin doch vollkommen folgerichtig vorgegangen: Preußen war derjenige Staat, welcher sein Heimatrecht am meisten diesem Prinzip schon lange vorher angenähert hatte. Die straffe Zentralisation der staatlichen Aufsicht und Verwaltung war im alten Preußen kaum geringer als im neuen Frankreich. Die in Preußen zur Anerkennung gekommene Ersitzungsfrist und das Ersitzungsprinzip lagen zwar noch im Rahmen der Heimatordnung, stellten aber doch das äußerste Zugeständnis dar, welches in seinem Rahmen gemacht werden konnte. Preußen war eben der einzige deutsche Staat gewesen, dessen Territorium groß und geschlossen genug war, um eine eigene abweichende Politik in bezug auf die Zugfreiheit zu ermöglichen: das Mittel dazu war eben straffe Zentra-

lisation und strenge Staatsaufsicht, sowie Abkürzung der Ersitzungsfrist zuletzt auf 3 Jahre. Die Trennung des Armenwesens von der übrigen Verwaltung und der Erlaß besonderer Bestimmungen hierüber war ein folgerichtiges Weiterschreiten auf dem einmal eingeschlagenen Wege.

Wenn wir nunmehr versuchen, am Schluß die Begriffe Heimat und Unterstützungswohnsitz gegenüberzustellen, so ergibt sich folgendes: Beide Institutionen bestimmen über die Zugehörigkeit und Zuständigkeit eines Staatsbürgers in bezug auf die Gemeinde: die Heimat umfaßt und regelt einheitlich hierbei die Rechtsbeziehungen der gesamten Persönlichkeit deren ganzes Leben lang und schafft eine enge, letzten Endes im Gemütsleben wurzelnde Verbindung zwischen Gemeinde und Persönlichkeit, sie faßt die Gemeinde im altdeutschen Sinne wesentlich als Genossenschaft auf und als Gemeinschaft; der Unterstützungswohnsitz umfaßt nur ein eng begrenztes Gebiet des persönlichen Lebens, die Armenpflege, wird wirksam nur im Falle der Verarmung, steht in keiner inneren Verbindung mit den sonstigen Rechtsbeziehungen der Persönlichkeit, erlischt und wird erworben in verhältnismäßig kurzer Zeit und appelliert an die Seite des Gefühls gar nicht.

Der andere begriffliche Unterschied beruht auf der Stellung der Persönlichkeit und der Gemeinden im Staate[1]). Nach altdeutscher Auffassung ist der Einzelne Mitglied zunächst seines engeren Gemeinschaftskreises, der Familie, der Gemeinde. Dadurch erst tritt er in Verbindung mit dem Staate. Die notwendige Folge auf die Gemeindeverfassung ist die, daß infolgedessen jeder Staatsbürger in engerer persönlicher Beziehung zu einer derartigen Gemeinschaft stehen muß, und das ist eben die Heimat, auch als Grundlage des Bürger-Beisassen- usw. Rechts. Der Unterstützungswohnsitz hingegen, da er sich in seiner Wirksamkeit nur auf die Armenversorgung beschränkt, hat gar keine Beziehungen zu den sonstigen staats- und gemeindebürgerlichen Rechten, nur daß er natürlich die Staats- bez. Reichsangehörig-

1) Besonders klar bringt dies die württembergische Verfassungsurkunde zum Ausdruck (vom 25. Sept. 1819). §§ 62—63. »Die Gemeinden sind die Grundlagen des Staatsvereins. Jeder Staatsbürger muß daher, soferne nicht gesetzlich eine Ausnahme besteht, einer Gemeinde als Bürger oder als Beisitzer angehören. Die Aufnahme der Gemeindebürger hängt von der Gemeinde ab, unter Vorbehalt der gesetzlichen Entscheidung der Staatsbehörden in streitigen Fällen. Indessen setzt die Erteilung des Bürger- und Beisitzerrechts die vorgängige Erwerbung der Staatsangehörigkeit voraus. Nach *Bitzer*, S. 229.

keit zur Voraussetzung hat, während die Heimat vielfach erst die Staatsangehörigkeit bedingte, was allerdings seit Einführung des Bundesindigenats abgeschafft worden ist.

Eine praktische Folge hiervon ist die, daß bei der Regelung auf Grund des Unterstützungswohnsitzes eine Ergänzung der Ortsdurch Landarmenverbände erfolgen muß, welche zu diesem Zwecke unter der Herrschaft des Heimatprinzips überflüssig ist. Das Heimatrecht kennt keine Landarmen.

Aus der familienhaften Auffassung der Heimat heraus ergibt sich die Art ihres Erwerbs. Die ganze Persönlichkeit umfassend, begleitet sie auch die Persönlichkeit auf ihrem ganzen Lebenswege, entsteht mit der Geburt, vererbt sich auf die Nachkommen und geht erst mit dem Tode unter. Wie schon oben ausgeführt, kann die Einführung eines Heimaterwerbs durch Aufenthalt und Ersitzung unabhängig vom Geburtsort niemals das Wesen der Heimat selbst berühren; es ist eine Modifizierung, ein Durchbrechen des Prinzips, aber dennoch bleibt dieses selbst unverkürzt, denn die Reihenfolge der Erwerbsarten ist letzten Endes maßgebend. Bei dem Unterstützungswohnsitz ist die Ersitzung die Regel, soll es auch sein, bei der Heimat wiegt tatsächlich und beabsichtigt die Geburt weit vor. So ist die Heimat das Ordnungsprinzip der ruhenden, der Unterstützungswohnsitz das Prinzip der beweglichen Bevölkerung.

Eine Folge zugleich der Auffassung vom Staate und zugleich von der Gemeinde als Familie ist die Bestimmung, daß, weil eben ein jeder eine Heimat haben muß, die einmal besessene Heimat nur durch den Erwerb einer anderen verloren gehen kann. Dies bezeichnet die bayrische Denkschrift als den tiefgreifendsten Unterschied zwischen den beiden Prinzipien. Sicherlich ist er der für die Verwaltungspraxis wichtigste, aber begrifflich ist dieser Unterschied aus jenen beiden Grundsätzen abgeleitet.

Um schließlich zu einer genauen systematischen und begrifflichen [1]) Gegenüberstellung und Unterscheidung der beiden in die geschichtliche Erscheinung getretenen Institute Heimat und Unterstützungswohnsitz und zu klarer Erkenntnis ihrer Wirkungen auf den Einzelnen wie auf die Gesamtheit zu gelangen, ist es unbedingt

1) Diese Gegenüberstellung nach systematischen Gesichtspunkten ist ein wichtiges Ziel der Untersuchung gewesen, ihr dient hier die ganze geschichtliche Darstellung, und um ihretwillen müssen auch die hier unumgänglichen Wiederholungen in den Kauf genommen werden.

nötig, auf ihr Prinzip selbst zurückzugehen und von der zufälligen historischen Form abzusehen; man kommt sonst leicht in die Versuchung, wesentliche, ökonomische und zufällige, historische Form miteinander zu verwechseln. Zur Erkenntnis des Prinzips gelangt man am leichtesten, wenn man die extremste mögliche, durchaus nicht notwendig immer tatsächliche Ausgestaltung annimmt. Diese zeigt uns die größte Entfernung zwischen den beiden zu vergleichenden Größen, zeigt uns jede für sich und verhindert absolut jedes Ineinanderfließen; ein jeweiliger historischer Zustand aber zeigt immer Abweichungen von dem Prinzip, zeigt dieses niemals in seiner Reinheit, sondern durch irgendwelche beliebigen äußeren, nicht im Wesen des Prinzips begründeten Veränderungen »korrumpiert«. Dagegen kann diese gewissermaßen »isolierende«, somit exakte Methode allein zum Ziele führen.

Hierbei ergibt sich nun die Heimat als das administrative Prinzip der ruhenden Bevölkerung, welche ihre Mitglieder auf Generationen hinaus an einen Ort bindet, daher auch den rechtlichen Status, öffentlichen wie privaten, des Einzelnen von seinem Geburtsort, mehr noch von dem Geburtsort seiner Eltern, von dem Mittelpunkt seiner Familie wie seiner selbst abhängig machen, ihn danach bemessen kann. Und selbst wenn die Ruhe der Bevölkerung keine absolute, sondern über den einen Ort hinausgehende ist, so bleibt doch immer die Nachbarschaft der Orte maßgebend für die Bewegung des Einzelnen. Die deutsche Geschichte zeigt uns diesen Zustand deutlich an der Kleinheit der Territorien, durch welche in dem normalen, hier hauptsächlich in Betracht kommenden Falle die räumliche Bewegung begrenzt war. Die Auswanderung aus dem Territorium war Fernwanderung, welche alle Beziehungen auflöste; sie scheidet aus der Betrachtung aus. In diesem Zustande der Ruhe konnte und mußte die Umgebung auch die ganze Persönlichkeit in ihren wirtschaftlichen und rechtlichen, und zwar öffentlich- wie privatrechtlichen Beziehungen umfassen und bestimmen. Die Heimat ist somit das administrative Bevölkerungsprinzip der ruhenden Gemeinschaft, der familienhaft, genossenschaftlich festgefügten Gemeinde, welche bis zu einem gewissen Grade ein abgeschlossenes kommunistisches Sonderleben führt, ohne wesentliche Einmischung äußerer Gewalten, welche als Störung der genossenschaftlichen Selbstverwaltung gilt. Einzelleben und Gemeinschaft

unter sich, Verharren darin durch Generationen, Beständigkeit der Bewohnerschaft und damit zusammenhängend hochentwickelte Selbstverwaltung sind somit die idealen Vorbedingungen des extremen Heimatrechts.

Ein ganz anderes Ordnungsprinzip erfordert der entgegengesetzte Zustand der Bevölkerung: rechtliche und wirtschaftliche Freiheit jedes Einzelnen, tatsächliche Bewegung durcheinander, Aufgehen der einzelwirtschaftlichen Gemeinschaft in dem großen Getriebe der gesellschaftlichen Volkswirtschaft, unmittelbare Verbindung des Einzelnen mit der Gesellschaft ohne Vermittlung einer Gesellschaft und Auflösung dieser bis auf den Rest der Familie, schließlich infolge davon unmittelbares Eingreifen des gesellschaftlichen Staates in die Verwaltung der Gemeinschaften, Amtsverwaltung an Stelle der Selbstverwaltung. Was noch an Selbstverwaltung bleibt, ist nur abgeleitetes Recht, Ausführung vom Staat überlassener Aufgaben. Dieser Zustand ist nur möglich auf größerem Raume, in der entwickelten Volkswirtschaft und in dem entwickelten Staate der »staatsbürgerlichen« Zeit vornehmlich des 19. Jahrhunderts. Der Zustand der Bewegung setzt Freiheit in Raum und Zeit und Recht voraus. Die Normen dieser Freiheit kann nur der große Staat aufstellen, und die Aufsicht desselben erfordert eine ausgiebige Teilung seiner Verwaltung, nicht mehr nach räumlichem, sondern nach sachlichen, systematischen Grundsätzen. Die Provinzialministerien werden durch Fachministerien ersetzt; der Einzelne untersteht nun nicht mehr in seiner Totalität einer obersten Behörde (gesellschaftlichen des Staats oder gemeinschaftlichen der Familien- und Gemeindekörperschaft), sondern seine Person wird verwaltungsrechtlich getrennt und aufgeteilt. In gerichtlicher, gewerblicher, militärischer, steuerlicher und schließlich auch armenrechtlicher Beziehung untersteht er gesonderten Aufsichtsbehörden. Entsprechend wird auch das früher zusammengefaßte, kodifizierte, einheitliche System des gesamten Rechts in seine einzelnen Bestandteile aufgelöst und in einzelne Rechtsgebiete getrennt. Der Einzelne hat jetzt eine besondere armenrechtliche Persönlichkeit neben anderen »sachlichen Persönlichkeiten«, welche nach besonderen Kriterien bemessen wird, er hat nicht mehr eine für sein ganzes Leben in allen seinen möglichen und tatsächlichen Beziehungen maßgebende »Heimat«, sondern einen besonderen armenrechtlichen Wohnsitz, das Armendomizil, den »Unterstützungswohnsitz« neben anderen.

Sowohl in dem Rechtszustande der Heimat wie in dem des Unterstützungswohnsitzes ist das Bestreben maßgebend, den rechtlichen dem tatsächlichen Zustande anzupassen, also in diesem besonderen Falle: Aufenthaltsort und Unterstützungsgemeinde zusammenfallen zu lassen; im Zustand der einzelwirtschaftlichen Gemeinschaft ist dies leicht geordnet, schwer aber im ewig bewegten gesellschaftlichen Zustande: In jenem Zustande ist die Geburt, die Heimat das Kriterium der Zuständigkeit für die gesamte Person in allen ihren Auswirkungen, in diesem muß die Zuständigkeit für alle Seiten des persönlichen Lebens einzeln bemessen werden, das Idealkriterium bleibt hier nur mehr der gegenwärtige, der augenblickliche Aufenthalt.

Ferner, indem die Gemeinschaft in den meisten Beziehungen als Vermittlerin zwischen dem Einzelnen und der Gesamtheit ausgeschaltet wird, übernimmt die Gesellschaft und somit der Staat auch einen großen Teil der Funktionen der Gemeinschaft, der Genossenschaft, selbst der Familie. Die Gesellschaft übernimmt die Verantwortung für die Erfüllung vieler Aufgaben, welche früher jener oblagen: Erziehung, Unterricht, Ordnung des gewerblichen Lebens und auch der Fürsorge, der Staat wandelt sich somit in vielen Beziehungen selbst zur Gemeinschaft um und nimmt viele charakteristische Züge derselben an. Der dabei notwendig auszuübende Zwang der Gemeinschaft und der Gesellschaft ist in beiden Fällen stark, stärker aber sicherlich seitens der Gemeinschaft, weil sie die ganze Persönlichkeit einheitlich umfaßt und reglementiert, als seitens der Gesellschaft, welche nach Anerkennung gewisser Statusrechte die Persönlichkeit zwar auch in den verschiedensten Beziehungen, aber immer mit besonderer Berücksichtigung des gegenwärtigen Zwecks erfaßt. Dem entspricht auch die Auffassung, wonach ursprünglich die Gemeinschaft dem Einzelnen unbedingt vorgeht, der Einzelne seine Berechtigung wie auch seinen Schutz erst als Mitglied der Gemeinschaft findet, während dem gesellschaftlichen Zustande die Anerkennung des Individuums als Selbstzweck, und der gesellschaftlichen Einrichtungen und Zwangsrechte nur als Mittel zum Zweck zugrunde liegt. Dort ist die Gemeinschaft der Zweck des Zusammenlebens aller Mitglieder, hier ist das Wohl des Einzelnen der Zweck der gesellschaftlichen Ordnung.

Die Armenunterstützung und das gesamte mit ihr verflochtene Rechtsgebiet ist gewiß nur ein Teil, und zwar ein kleiner

Teil der gesamten Rechtsordnung, seine Bedeutung nimmt überdies mit Ausbildung größerer persönlicher Freiheit ab; aber grade dieses Spezialgebiet zeigt die Entwicklung der gesamten Rechtsauffassung von der ständischen gemeinschaftlichen zu der staatsbürgerlichen gesellschaftlichen besonders deutlich, und es war die Absicht dieser Arbeit, diese Entwicklung historisch zu schildern und systematisch zu begründen: die Verdrängung der gemeinschaftlichen Gemeinde durch den gesellschaftlichen Staat, und die Wirkung dieser Entwicklung auf das Recht des Einzelnen.

Lebenslauf.

Ich, Georg Wolfgang Breithaupt, bin am 5. Juli 1889 zu Lindow in der Mark als Sohn des damaligen Pfarrers, späteren Superintendenten Breithaupt und seiner Ehegattin, Marie geborenen von Münchow geboren. Meinen Schulbesuch begann ich in Gransee in der Mark, dem damaligen Wohnsitz meines Vaters. Von 1896 bis Ostern 1901 besuchte ich das Realprogymnasium meiner derzeitigen Heimatsstadt Luckenwalde, darnach bis Michaelis desselben Jahres das Gymnasium zu Steglitz, sodann bis Michaelis 1905 als Alumnus die Königliche Landesschule Pforta und endlich bis Ostern 1908 das Gymnasium zu Steglitz, welches ich mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Darnach bezog ich die Universität Tübingen, um Philologie und Theologie zu studieren. In Berlin studierte ich sodann bis Oktober 1909 Theologie und bis Oktober 1910 vornehmlich Germanistik und Geschichte. Oktober 1910 bis dahin 1911 bezog ich die Universität Greifswald, um Staatswissenschaften zu studieren. Jedoch betrieb ich seit Ostern 1911 daneben das juristische Studium. Seitdem studiere ich in Berlin.

Während meiner Studienzeit hörte ich die Vorlesungen der Herrn Professoren und Dozenten: Ballod, Bergsträßer, Bernheim, Bohnenberger, Brunner, Bornhak, Delaquis, Delbrück, von Fischer, Hellwig, Herrmann, Heusler, Hintze, Höniger, Hötzsch, Kahl, Kaufmann, Kawerau, Kipp, Kohler, von Kocken, Kuntze, Langen, Lasson, von Martitz, Merckel, Meyer, Oldenberg, Orth, Oppenheimer, Peskatore, Riehl, Rießer, Roethe, Runge, Schlatter, von Schmoller, Seckel, Sering, Smend, Spitta, Stier, Volz, Wagner, Weiß, von Wilamowitz-Möllendorff, Wolff, Zinkernagel.

Ferner nahm ich teil an den Uebungen der Herren Professoren und Dozenten: Ballod, Bergsträßer, Bernhard, Bernheim, Delaquis, Hintze, Hubrich, Kipp, Krabbo, Neubecker, Oldenberg, Roethe, Schäfer, Sering, Ulmann und Wagner.

Seit dem März 1912 bin ich als Assistent bei dem Professor der Staatswissenschaften, Herrn Wirklichen Geheimen Rat Dr. Adolph Wagner tätig.

Allen meinen Lehrern spreche ich an dieser Stelle meinen ergebenen Dank für die vielfache persönliche und wissenschaftliche Förderung aus, besonders Herrn Professor Wagner und Herrn Professor Sering, welcher diese Arbeit vielfach gefördert hat.

Der Ausbruch des Krieges, an welchem ich von Anfang an als Leutnant d. R. in der Radfahrkompagnie des 4. Jägerbataillons teilnahm, hat die Drucklegung dieser Dissertation weiter verzögert. Erst mein Aufenthalt in der Heimat infolge einer Verwundung ermöglichte den Abschluß derselben.

Georg Wolfgang Breithaupt.

Im März 1915.